

# KÖZÉP-EURÓPAI MONOGRÁFIÁK

1.

KECZER GABRIELLA

## Egyetemirányítás: Lehetőségek és korlátok



TÖRTÉNELEMTUDOMÁNY

FÖLDRAJZTUDOMÁNY

REGIONÁLIS TUDOMÁNY

GAZDÁLKODÁSTUDOMÁNY

EGYESÜLET KÖZÉP-EURÓPA KUTATÁSÁRA  
2010



X 138726

**KECZER GABRIELLA**

**EGYETEMIRÁNYÍTÁS:  
LEHETŐSÉGEK ÉS KORLÁTOK**

**EGYESÜLET KÖZÉP-EURÓPA KUTATÁSÁRA  
SZEGED, 2010**

# KÖZÉP-EURÓPAI MONOGRÁFIÁK

Történészek, közgazdászok, regionalisták és geográfusok  
tudományos könyvsorozata

SZTE Egyetemi Könyvtár



J000910632



## A SOROZAT FŐSZERKESZTŐJE

Dr. habil. Gulyás László, Szegedi Tudományegyetem

## A SOROZAT SZERKESZTŐ BIZOTTSÁGÁNAK TAGJAI

Botos Katalin DSc, Szegedi Tudományegyetem  
Hajdú Zoltán DSc, MTA Regionális Kutatások Központja  
Kaposi Zoltán DSc, Pécsi Tudományegyetem  
Szávai Ferenc DSc, Kaposvári Egyetem  
Székely Csaba DSc, Nyugat-Magyarországi Egyetem

## A KÖTET LEKTORA

Székely Csaba DSc, Nyugat-Magyarországi Egyetem

## FELELŐS KIADÓ

Gulyás László,  
mint az Egyesület Közép-Európa Kutatására elnöke  
6727 Szeged, Löwy Sándor utca 37.  
e-mail: gulyasl@t-online.hu

ISBN: 978-963-08-0307-6

SZTE Egyetemi Könyvtár  
Egyetemi Gyűjtemény  
2

HELYBEN  
OLVASHATÓ

Nyomda:

Norma Nyomdász Kft., Hódmezővásárhely

Szeged, 2010

X 138 726



## ELŐSZÓ

2006 decemberében néhány egyetemi oktató-kutató életre hívta a Virtuális Intézetet Közép-Európa Kutatására (VIKEK). Az intézetnek, mint erre nevével is utalunk, nincs épülete, nincs költségvetése, nincs fizetett főállású alkalmazottja, viszont rendelkezik egy kiterjedt szakmai-emberi hálóval, mely jelenleg több mint száz olyan történészt, regionalistát, geográfust és közgazdászt fog össze, akik Közép-Európával foglalkoznak.

Meggyőződésünk, hogy a hagyományos tudományterületi határokat átlépve, a szakmai és emberi színegriára építve olyan új tudományos eredmények születhetnek, amelyek a korábbiaktól eltérő aspektusait mutatják Közép-Európának. A VIKEK alapítói és a hozzájuk csatlakozók nem csak szakmai közösséget alkotnak, de hasonló világnézetük, azonos értékrendjük is összekapcsolja őket.

A VIKEK egyik legfontosabb célja publikációs fórumok megteremtése, ennek érdekében az eddig eltelt időben az alábbi lépéseket tettük.

2008 tavaszán, közel egy éves előkészítő munka után megjelentettük a Közép-Európai Közlemények (KEK) első számát, melyet az azóta eltelt időben újabb és számok követtek. Ezen sorok papírra vetésekor – 2010 novemberében – a 11-es számot adtuk éppen nyomdába. Az eddig megjelent számok alapján kijelenthetjük, hogy a KEK ismert és elismert posztdoktori folyóirattá vált.

2009 végén első ízben adtuk ki a VIKEK Évkönyvet, melyben egyrészt beszámoltunk a 2006-os megalapítástól addig eltelt három év eredményeiről, másrészt az Intézet által rendezett konferenciákon elhangzott előadások írott verzióját adtuk közre. 2010 novemberében az évkönyv nevét Közleményekre változtattuk, így kiadtuk a VIKEK Közlemények második számát, melyet elsősorban PhD-hallgatók publikációs fórumának szánunk.

Most pedig Keczer Gabriella könyvével útjára indítjuk a Közép-Európai Monográfiák (KEM) könyvsorozatot. Terveink szerint könyvsorozatunkban egyrészt megvédett PhD-disszertációkat, másrészt habilitációs köteteket kívánunk megjelentetni.

A fentiek alapján úgy véljük, hogy a Virtuális Intézet Közép-Európa Kutatására jó úton jár, hiszen színvonalas publikációs lehetőséget biztosít fiatal kutatóknak, miközben bemutatja a tudományos fokozatot szerzett és habilitált kollégák tudományos eredményeit is.

Befejezésképpen a sorozat első kötetről.

Keczer Gabriella a gödöllői Szent István Egyetem Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskolájában szerzett PhD fokozatot 2008-ban. Jelen monográfia doktori disszertációját adja közre. Az értekezés olyan témát – a hazai állami egyetemek belső irányításának fogyatékoságait és fejlesztési lehetőségeit – jár körül, amely a rendszerváltás óta napirenden van Magyarországon, de húsz év alatt sem sikerült megnyugtatóan rendezni.

A disszertáció kellő alaposággal tárja fel a kérdés történeti-elméleti hátterét, bemutatja az egyetemirányítás egyetemes és hazai történetét, az egyetemi kormányzás elméletét és gyakorlatát. Az értekezés a téma hazai problémáira és lehetőségeire koncentrálna, de széleskörű kitekintést is tartalmaz, bemutatja a világ egyetemirányítási rendszereit, a nyugat-európai egyetemirányítási reformokat és a közép-európai országok törekvéseit is. A szerző feltárta az érintettek véleményét is: 10 felsőoktatási vezetővel készített mélyinterjút, melyben a jelenlegi irányítási rendszer fogyatékoságait és a továbblépés lehetőségeit firtatta.

Átfogó kutatómunkája alapján Keczer Gabriella olyan megállapításokat és javaslatokat fogalmaz meg, melyek a magyar egyetemirányítás modernizálásának gyakorlati kiindulópontját jelenthetik.

Szeged, 2010. novembere

Gulyás László  
a sorozat főszerkesztője

## TARTALOMJEGYZÉK

<b>1. BEVEZETÉS .....</b>	<b>7</b>
<b>2. TÖRTÉNETI VISSZATEKINTÉS.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1. Az egyetem fejlődése és irányítása a középkortól napjainkig.....</b>	<b>12</b>
2.1.1. A középkori egyetemek .....	12
2.1.2. Az újkori egyetemek .....	13
2.1.3. A 20. századi egyetemek.....	19
2.1.4. Változások a századfordulón .....	21
2.1.5. Az egyetemirányítás kérdése az Európai Unió politikájában .....	23
<b>2.2. A magyar egyetemek működése és irányítása a feudalizmustól az ezredfordulóig .....</b>	<b>26</b>
2.2.1. A magyar felsőoktatás a Nagyszombati Egyetem alapításától a Kiegyezésig.....	26
2.2.2. A dualizmus időszaka .....	28
2.2.3. A két világháború között.....	32
2.2.4. Az államszocializmus időszaka .....	36
2.2.5. A rendszerváltástól az ezredfordulóig.....	49
<b>3. AZ EGYETEMEK BELSŐ IRÁNYÍTÁSÁNAK ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA .....</b>	<b>59</b>
<b>3.1. Az egyetemek belső irányításának szervezet- és vezetéselméleti háttere .....</b>	<b>59</b>
<b>3.2. Az egyetemi kormányzás elmélete és gyakorlata .....</b>	<b>62</b>
3.2.1. A kormányzás általános modellje .....	62
3.2.2. Kormányzási rendszer az egyetemeken .....	63
3.2.3. Egyetemi kormányzás a gyakorlatban .....	68
<b>3.3. Egyetemirányítás a világ néhány országában .....</b>	<b>82</b>
<b>4. EGYETEMIRÁNYÍTÁSI REFORMOK .....</b>	<b>88</b>
<b>4.1. A magyar felsőoktatás-irányítás 2002-2006-os reformkísérlete.....</b>	<b>88</b>
4.1.1. A reformfolyamat lépései .....	88
4.1.2. A reformkísérlet értékelése, tanulságai .....	93

<b>4.2. Egyetemirányítási reformok Nyugat-Európában .....</b>	<b>97</b>
4.2.1. Néhány ország egyetemirányítási reformjának lépései .....	97
4.2.2. A reformok közös vonásai, tanulságai .....	106
<b>4.3. Egyetemirányítási reformok néhány kelet-közép-európai államban .....</b>	<b>107</b>
<b>5. A TRADICIONÁLIS MAGYAR EGYETEMEK JELENLEGI IRÁNYÍTÁSI RENDSZERE ÉS AZ ELŐRELÉPÉS LEHETŐSÉGEI .....</b>	<b>111</b>
<b>5.1. A jelenlegi egyetemirányítási rendszer jogszabályi keretei .....</b>	<b>111</b>
<b>5.2. A jelenlegi egyetemirányítási rendszer értékelése .....</b>	<b>113</b>
5.2.1. A jelenlegi egyetemirányítási rendszer fogyatékoságai .....	114
5.2.2. A hatékony irányítást akadályozó tényezők.....	116
5.2.3. A gazdasági tanácsok eddigi működésének tapasztalatai .....	118
5.2.4. A jelenlegi rendszer megőrzendő elemei .....	119
<b>5.3. Az előrelépés lehetséges irányai.....</b>	<b>120</b>
5.3.1. A reform folytatása .....	120
5.3.2. Centralizáció, decentralizáció .....	122
5.3.3. A rektor újrapozicionálása .....	122
5.3.4. A szenátus jövője .....	125
5.3.5. Az adminisztratív vezetés .....	128
<b>6. KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK .....</b>	<b>129</b>
<b>MELLÉKLETEK.....</b>	<b>135</b>
1. Irodalomjegyzék.....	137
2. A disszertációban használt kifejezések és jelzések magyarázata ....	145
3. Jegyzetek.....	148



## 1. BEVEZETÉS

A felsőoktatásnak, ezen belül a felsőoktatási intézmények irányításának az átalakítása hosszú ideje folyamatosan napirenden van Magyarországon. Voltaképpen első egyetemünk megalapítása óta újra és újra felmerülő kérdés az egyetemek szerepe, az állam és az egyetemek viszonya, az intézmények belső irányítása, mely kérdésre történelmünk során a körülményektől függően hol jobb, hol rosszabb válaszokat adtunk. De nem volt ez másképp Nyugat-Európában sem: az egyetem szerepe, társadalomhoz való viszonya és a belső egyetemirányítás rendszere folyamatosan változott, ahogyan a felsőoktatás és annak intézményei alkalmazkodni kényszerültek az újabb és újabb kihívásokhoz.

Az oktatási piac globalizálódásával, a verseny fokozódásával és a tudásalapú társadalom kialakulásával a felsőoktatás hatékonysága az egyes országok és térségek versenyképességének kulcstényezőjévé vált. Ezért az Európai Unió célul tűzte ki az egyetemek irányításának korszerűsítését, a nyugat-európai államok pedig az elmúlt évtizedekben végrehajtották az ennek megfelelő reformokat, többségükben az egyetemi kormányzás rendszerének bevezetésével. Magyarországon ez a kérdés a rendszerváltás után merült fel, ám arra a mai napig nem sikerült megfelelő választ adni. Az 1993-as felsőoktatási törvény sok tekintetben előrelépést jelentett ugyan, ám az egyetemek belső irányítási rendszerének problémáját nem oldotta meg a kor kihívásainak megfelelően. Sok elméleti és gyakorlati szakember egyetért abban, hogy az akkor létrehozott hagyományos irányítási rendszer nem képes kellő hatékonysággal működtetni a hatalmas hallgatói tömegeket befogadó, sokkarú, több tíz milliárdos költségvetésből gazdálkodó intézményeket. Az oktatási kormányzat 2002-ben célul tűzte ki a hazai egyetemek irányításának átalakítását a kormányzási rendszernek (a disszertációban használt kifejezések magyarázata a 2. sz. mellékletben) megfelelően. A kezdeti elképzelések azonban először az akadémiai szféra ellenállása miatt jelentősen átalakultak, torzultak, végül pedig még a felpuhult koncepció is megbukott az alkotmányossági próbán.

A 2006-ban elfogadott és életbe lépett új felsőoktatási törvény így mindössze annyiban alakította át a korábbi belső irányítási rendszert, hogy létrehozta az úgynevezett gazdasági tanácsokat. Ezek a testületek azonban csak tanácsadói-véleményezői jogosítványokkal rendelkeznek, ráadásul tagjaik többsége is belső egyetemi ember. Így aligha remélhető, hogy alapvető változásokat képesek előidézni akár az egyetemek irányításában, akár működésében. A korábbi kérdés tehát továbbra is, sőt, még inkább aktuális:

mit és hogyan kell és lehet átalakítani az egyetemek belső irányítási rendszerében annak érdekében, hogy az hatékonyabb legyen és ezáltal hatékonyabb működésre bírja az intézményeket.

Tekintettel arra, hogy a fentebb jelzett kihívások Magyarországon az úgynevezett torlódott fejlődés miatt még élesebben jelentkeznek, az egyetemek irányításának átalakítása nemigen tűr halasztást. Ugyanakkor – különösen a korábbi sikertelen reformkísérlet után – egy újabb kezdeményezés csak nagyobb körültekintéssel és kellő megalapozottsággal lehet esélyes a sikerre. A tét pedig nagy: ha nagy múltú, a hazai felsőoktatásban meghatározó szerepet játszó tradicionális egyetemeink irányítása nem változik, félő, hogy ezek az intézmények egyrészt lemaradnak a nemzetközi tudáspiaci versenyben, másrészt nem lesznek képesek arra, hogy az ország és az adott régió tudásalapú fejlődésének és felzárkózásának motorjaivá váljanak.

Az egyetemek eredményes és hatékony működése több körülmény okán is kulcskérdés napjainkban. A felsőoktatás társadalmi-gazdasági hatása rendkívül jelentős és hosszú távú, hiszen a felsőoktatási intézmények oktatási tevékenysége nemzeti szinten is sokezeres hallgatói tömegeket érint, kutatási tevékenysége egy-egy ország fejlődésének meghatározó eleme. E két tevékenység évtizedekre meghatározza a nemzetgazdaság munkaerő-bázisát és tudományos-technikai teljesítményét; a mai egyetemek hatalmas – állami intézmények esetén költségvetési – pénzüsszegekkel gazdálkodnak és sok ezer munkavállalót alkalmaznak. Napjaink tudásalapú társadalmában ezek a hatások fokozott jelentőséggel bírnak. A szervezetek hatékony irányítása pedig az eredményes és hatékony működés egyik feltétele. A tradicionális egyetemek napjainkban is meghatározó szerepet játszanak a magyar felsőoktatásban úgy hallgatói, oktatói-kutatói létszámuk, mint költségvetésük, illetve tudományos potenciáljuk alapján. Belső irányítási rendszerük korszerűsége, hatékonysága ugyanakkor általában elmarad az új típusú intézmények mögött. Egy, a jelenleginél hatékonyabb belső irányítási rendszer kialakítása a tradicionális magyar egyetemeken tehát közvetlenül az intézmények és érintettjeik, közvetve azonban az ország fejlődése és versenyképessége szempontjából is kiemelkedő fontossággal és aktualitással bír.

Az egyetemek szerepe, társadalmi megítélése, az államhoz való viszonya és belső működése és irányítása folyamatosan változott 800 éves történetük során. E változások nyomon követése, a folyamatok és a mögöttük álló gazdasági-társadalmi változások megértése és a várható tendenciák elemzése

a hatékony egyetem-irányítási rendszer magyarországi kialakításának fontos elméleti kiinduló-pontja, háttere lehet. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió tagjaként Magyarország egyetemei az Európai Felsőoktatási Térség (EFT) intézményei, témánk szempontjából elengedhetetlen az Európai Unió felsőoktatás-politikájának bemutatása, elemzése, különös tekintettel az egyetemek irányítására. A hatékony egyetemirányítási rendszer kialakításához nem elégséges a kérdés történelmi hátterének nemzetközi dimenziójú bemutatása. Elengedhetetlen a magyar egyetemirányítás és működés örökségének, a változások hátterének ismerete is, hiszen a múltban gyökerező hagyományok, a századok során megélt vagy elszenvedett reformok az állami beavatkozás, illetve az intézmények belső működésével és irányításával kapcsolatban beépültek az egyetemek szervezeti kultúrájába, és meghatározzák azokat a kereteket, amelyekben belül egy működőképes rendszer kialakítható. A múlt történéseiből levonható tanulságok pedig hozzájárulhatnak az újabb csapdák elkerüléséhez.

A világ egyetemirányítási rendszereinek nagyobb része az utóbbi évtizedekben egyértelműen elmozdult a kormányzási rendszer irányába. Ugyanezek a törekvések jelentek meg a liberális magyar oktatási kormányzat reformkezdeményezéseiben is, és várhatóan ez lesz az az út, amelyen a magyar felsőoktatásnak előbb-utóbb el kell indulnia. Ezért rendkívül fontos megismerni az egyetemi kormányzás szervezet- és vezetés-elméleti hátterét, előnyeit és veszélyeit, valamint gyakorlati megvalósulását egyrészt az Egyesült Államokban, ahol ez a rendszer a leginkább kiteljesedett, illetve hazai környezetben: egy magyarországi magánegyetemen. Tekintettel azonban arra, hogy az angolszász típusú egyetemi kormányzás teljes egészében feltehetően nem valósítható meg Magyarországon, fontos megismerni, hogy a világon milyen más, a kormányzási rendszerhez többé vagy kevésbé közelítő egyetemirányítási rendszerek vannak.

A fent említett világtendenciák Magyarországot sem hagyták érintetlenül; gyakorlatilag az 1993-as felsőoktatási törvény óta napirenden volt az egyetemirányítási rendszer átalakítása. 2002-ben az oktatási kormányzat hozzákezdett az egyetemirányítási rendszer átalakításához a kormányzási modellnek megfelelően. Ez a kezdeményezés azonban nem valósult meg: a kezdeti elképzelések először az akadémiai szféra ellenállásán, majd az alkotmányossági próbán buktak el. Az egyetem-irányítás átalakítására vonatkozó hazai elképzelések ismerete és elemzése, a sikertelen reform okainak megértése és a megfelelő tanulságok megfogalmazása elengedhetetlen egy következő változtatási törekvés sikeres végrehajtásához.



A nyugat-európai reformok – annak ellenére, hogy jelentős országoké – különbségeket mutatnak – jó néhány közös vonással bírnak. Annak elemzése, hogy a sikeresnek bizonyuló nyugat-európai kezdeményezések hogyan mentek végbe, fontos tanulságokkal szolgálhat a magyar egyetemirányítás reformja számára. Hasznos lehet a kitekintés néhány kelet-közép-európai ország reformjaira is, hiszen ezek az államok Magyarországgal egy időben, hasonló történelmi örökség talaján kapták meg a lehetőséget felsőoktatásuk modernizálására.

Egy hatékonyabb belső irányítási rendszer lehetőségeinek feltárásához – a rég- és a közelmúlt, a külföldi példák és jelenlegi hazai jogi szabályozás bemutatása mellett – nélkülözhetetlen megismerni a magyar egyetemek irányítóinak véleményét, tapasztalatát a mostani belső egyetemirányítási rendszerről, annak fogyatékoságairól, a hatékony vezetői munkát akadályozó külső és belső tényezőkről, hiszen ők azok, akik nap mint nap szembesülnek e rendszer előnyeivel és hátrányaival. Ezen tényezők azonosítása, majd kiküszöbölése alapfeltétele a sikeres és eredményes felsőoktatási reformnak. Az eddigi kezdeményezések sikertelenségének egyik oka az lehet, hogy a reform-törekvések nem ígértek valódi megoldást az egyetemek irányítói által is érzékelt tényleges problémákra. Végül szükséges megismerni a véleményüket a továbblépés lehetséges irányairól. Egyrészt, mert az egyetemek vezetői azok, akiknek álláspontja leginkább a valóságban és a tapasztalatban gyökerezik, másrészt, mert támogatásuk nélkül aligha lehet sikerre vinni bármilyen felsőoktatási reform-kezdeményezést.

Kutatásaim során arra kerestem a választ, hogyan lehetne átalakítani a tradicionális magyar egyetemek belső irányítási rendszerét annak érdekében, hogy az a jelenleginél hatékonyabb legyen, és ezáltal hatékonyabb működésre bírja az intézményeket. A kutatást 2008-ban zártam le, eredményeim, megállapításaim az addigi időszakra vonatkoznak.

A magyarországi felsőoktatási reform és a jelenlegi belső egyetemirányítási rendszer értékeléséhez, a továbblépés lehetőségeinek feltárásához primer kutatást végeztem: mélyinterjú-sorozatot készítettem magyar egyetemek vezetőivel. Ennek során többféle szempontból vizsgáltam a reformot, kitérve az eredeti elképzelések helyességére, a sikertelenség okaira és a folytatás lehetőségeire. A mélyinterjú-sorozatban 10 vezetővel – 3 dékánnal, 1 rektorhelyetttel, 1 főiskolai rektorral és 5 egyetemi rektorral – beszélgettem. A megkérdezett vezetők 8 felsőoktatási intézményt képviselnek.



Kutatási eredményeim és javaslataim a tradicionális egyetemekre és azok belső irányítási rendszerére vonatkoznak. Megállapításaim leszűkítését a tradicionális egyetemekre azért tartottam szükségesnek, mert ma már Magyarországon is számos olyan felsőoktatási intézmény van, amelyek sok tekintetben jelentősen eltérnek a tradicionális egyetemektől. A kutatási eredmények és a megállapítások egy része természetesen ezekre is igaz lehet, de ennek vizsgálata illetve az esetleges különbségek bemutatása kívül esik a könyv keretein. Hasonló megfontolásból szűkítettem kutatásaimat és megállapításaimat a szóban forgó egyetemek belső irányítási rendszerére. A belső irányításnak kizárólag azokkal az általános jellemzőivel foglalkozom, amelyek magából a rendszerből következnek; az intézmények közötti különbségekre, a személy- és helyzetfüggő egyedi specialitásokra nem térek ki. Az egyetemek állami, ágazati szintű irányítására is csak azokban az esetekben és olyan mértékben térek ki, amikor és amennyiben az befolyásolja a belső egyetemirányítási rendszert.

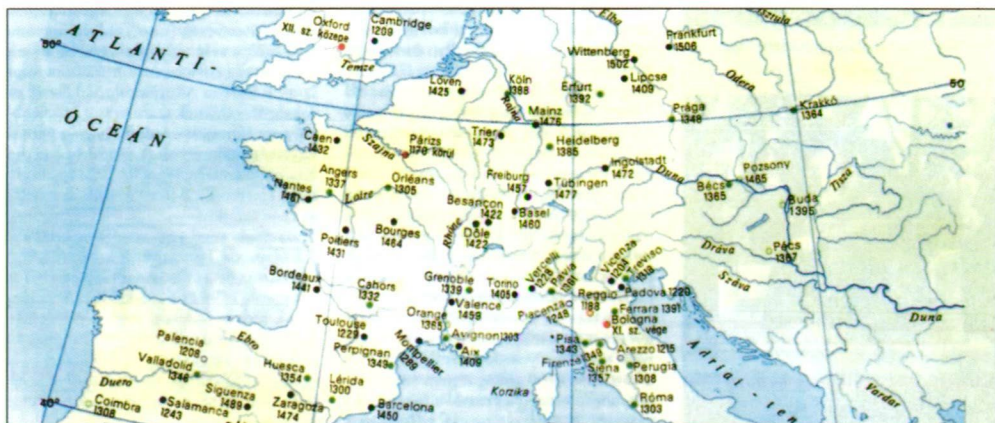
## 2. TÖRTÉNETI VISSZATEKINTÉS

### 2.1. Az egyetem fejlődése és irányítása a középkortól napjainkig

#### 2.1.1. A középkori egyetemek

Tanárok és diákok együttesen hozták létre azokat a sajátosan privilegizált testületeket, amelyek statútumaikkal és adminisztratív gépezetükkel, jól szervezett belső életükkel, tudományos előmeneteli rendszerükkel máig mintaadói az egyetemeknek. [Ferencz 2001 p. 33]

1000 körül, Salernoban jött létre Európa első egyetemi jellegű felsőiskolája, mely főleg orvosi oktatásáról volt híres, de nem marad fenn sokáig. Az európai egyetem két valódi archetípusaként Párizs és Bologna említendő. Az első valódi és tartós egyetem Párizsban keletkezett 1200 körül: a Notre Dame tanárai hozták létre; ennek megfelelően az intézményben a teológiai és filozófiai tudományok domináltak. Másodikként a Bolognai Egyetem alakul meg a 13. században egy 11. századi jogi szakiskola alapjain, így itt a jogi tudomány volt az uralkodó. A később egymás után alakuló európai középkori egyetemek (1249: Oxford, 1348: Prága, 1365: Bécs, Krakkó) e két mintát követték. Feladatuk az elme iskolázása volt, de ez akkoriban még szinte kizárólag az öröklött tudás továbbadásában nyilvánult meg, új tételek megállapítása nem volt jellemző a korai egyetemeken. [Barakonyi 2004a] A reformáció előtt alapított európai egyetemeket az 1. ábra mutatja.



1. ábra: A reformáció előtt alapított egyetemek Európában [Kardos et al. 2000]

Az első egyetemek nemzetek fölötti intézményeként jöttek létre, amelyek a „távoli” pápa fennhatósága alatt álltak [Altbach et al. 2005 p. 4]. Innen ered az egyetemeknek a speciális, bizonyos, de egyre csökkenő mértékben az adott államtól és társadalomtól független, autonóm működése. Később a nemzetállamok léptek a katolikus egyház, mint egyetemek feletti hatóság helyébe, az oktatás nyelve a latin helyett a nemzeti lett, az egyetemek nemzetközi jellege csökkent, nemzeti orientációjuk erősödött, mégis képesek voltak megőrizni autonómiájukat.

Ami az egyetemek belső irányítását illeti, a tudományszakok szerinti tagozódás már a középkorban jellemző volt az egyetemekre: amikor egy tudományszak magistereinek száma elért egy bizonyos szintet, önálló fakultást alkottak (létezésük már a 13. századtól általános), amelyek autonóm egységként működtek, dékánt választottak és saját szabályokat alkottak. [Barakonyi 2004a]

Az évszázadok során a középkori egyetemek gyökerein az államhoz való viszony és ennek következtében az egyetem-irányítás, valamint az egyetemek szerepének felfogása tekintetében többféle újkori intézménytípus alakult ki. (Közös vonás, hogy a meglévő tudás továbbörökítése mellett az új tudás teremtése is mindenütt az egyetemek fontos szerepévé vált.) Az újkori egyetem típusok között jól elkülöníthető egymástól az angolszász egyetem típus gyökerein továbbfejlődött angol és amerikai modell, a kontinentális Európában pedig a német és a francia felsőoktatási rendszer.

## 2.1.2. Az újkori egyetemek

### a) A kontinentális európai egyetemek

Az európai egyetemek egészen a 19. század elején Franciaországban és Németországban végrehajtott reformokig megőrizték rendi, korporatív és felekezeti jellegüket. A francia és német egyetemek ezért egyre inkább ellentmondásba kerültek a 18. században kibontakozó világi szemlélettel, polgári társadalom-fejlődéssel és a centralizált monarchiák igényeivel, és egyértelműen a hanyatlás jeleit mutatták. A kor színvonalán álló kutatómunka az egyetemeken kívül, a 18. század folyamán létrejött tudományos akadémiákon folyt, a felsőoktatási intézmények csak jelentős késéssel vettek tudomást az új tudományos felfedezésekről. Sőt, a Sorbonne például sokáig az egyházi cenzúra székhelye maradt. (A helyzet csak a 17. század végén és a 18. század elején újonnan alapított német – hallei és göttingeni – egyetemeken volt jobb, amelyeket már kora-modernnek lehet

tekinteni.) A kor tekintélyes európai egyetemei a reformok előtt múltba forduló, életidegen intézményekké merevedtek. Emellett céhszerű felépítésük, korporatív előjogaik és viszonylag széles körű autonómiájuk miatt a 18. századra súlyos igazgatási problémák forrásaivá váltak. [Tóth 2001b] Így a 18-19. század fordulóján mind Franciaországban, mind Németországban (Poroszországban) súlyos egyetemi válság alakult ki, majd az oktatási rendszer gyökeres átalakulása következett be – ez a modern egyetem születésének korszaka. Franciaországban és Németországban azonban a felsőoktatás korabeli válságából teljesen ellentétes irányban keresték a kiutat. Így a modern európai egyetem tekintetében, azok továbbfejlődése során két alapvető modell alakult ki és gyakorolt hatást más országok felsőoktatási rendszereire: a napóleoni (1808) és a humboldti (1810) modell. [Tóth 2001b] E két modell közös vonása az állami kontroll meghatározó szerepe volt. [Hrubos 2006]

Franciaországban a forradalom söpörte el a középkori egyetem intézményét, szakiskolákat állítva a tudományegyetem helyébe, szétszórva a fakultásokat. A Konvent 1793-ban nemcsak a Sorbonne-t záratta be, hanem a hagyományos egyetemek egész rendszerét megszüntette. Ennek következtében a „császári” egyetem Napóleon által történt megalapításáig Franciaországnak nem volt egyetemi szintű oktatása. A felsőfokú szakiskolák (*grandes ecoles*) az egyes szakmákra képeztek (orvosi, jogi, tanári stb.), a hivatalnoki státuszú tanárok fő feladata az oktatás, vizsgáztatás volt, de nem vártak tőlük tudományos igényű kutatást. Ezek bázisán épül fel a napóleoni egyetem is.

A Napóleon által újonnan alapított egyetem aprólékosan szabályozott, hierarchikusan felépített és erősen centralizált intézmény volt, amely az állam fennhatósága alatt állt, és az autonómia semmilyen formájával nem rendelkezett. Ez az egyetemrendszer egyetlen hatalmas intézményként képzelhető el, amely az ország egész területén és az iskolarendszer minden szintjén oktatási monopóliummal rendelkezett. Alapelvei a következők voltak: feltétlen hűség az uralkodó iránt, az oktatói testület szabályainak pontos betartása, egységes nevelési szellem kialakítása, a katolikus vallás eszményeinek érvényesítése. Még a gyakorlati ismeretek oktatásának módját, az intézmények szervezeti felépítését is a francia társadalom politikai és kulturális érdekei határozták meg. Tudományos képzés, ha egyáltalán volt ilyen, pusztán eszköznek bizonyult. A párizsi egyetem kivételével a felsőoktatási intézményekben semmilyen tudományos kutatás nem folyt. A bölcsészettudományi és természettudományi karokon még oktatás sem igen folyt, 1877-ig nem is voltak hallgatóik. A professzori



testület egyrészt az érettségi vizsgákat folytatta le, másrészt saját utánpótlásukat biztosították felsőfokú diplomák kiadásával. Ennek következménye az ország tudományos lemaradása lett. [Tóth 2001b]

Etatizáció, centralizáció, szekularizáció jellemezte a napóleoni reformot. [Barakonyi 2004a] A császári hatalomnak sikerült meggyengítenie az egyházi, és megerősíteni az állami befolyást, ellenőrzést.

Felismerve a fentebbiekből következő problémákat, a 19. század elejének reformját a század végén egy második modernizációs hullám követte, amelyre a republikanizáció, a racionalizáció és a szcientifikáció volt jellemző. A régi „császári” egyetem 1870-től „köztársasági” jelleget öltött. A korábbi rendszerek negatív örökségét azonban ennek sem sikerült maradéktalanul felszámolnia. Erre újabb, komolyabb erőfeszítéseket majd csak az 1968-at követő időszakban tettek. [Tóth 2001b]

Kezdetben Németországban is az volt az egyetem feladata, hogy az állam számára magasan képzett funkcionáriusokat biztosítson. A 18. századtól azonban a német egyetem „fellázadt” az ellen, hogy a hivatalnokok előkészítő iskolája legyen. Továbbra is hivatásra nevelt ugyan, de már a tudománnyal való foglalkozás által. Ez egybeesett azzal a 19. század közepétől markánsan jelentkező állami törekvéssel, hogy a felsőoktatás játsszon kulcsszerepet az egyesített Németországban a nemzetépítésben, melynek érdekében az egyetemek jelentős állami forrásokat kaptak. [Altbach et al. 2005] A német egyetemen valósult meg az oktatás és a kutatás egysége: a hallgató a tudást a tudomány kiemelkedő művelőjétől kapta (Humboldt modellje). Ez a rendszer elsősorban az alapkutatót preferálta. [Barakonyi 2004a]

Míg a korabeli egyetemek többségében a professzorok kutatómunkája nem volt szerves része az oktatói munkának, elvárták ugyan, de a szerződésben foglalt kötelezettségen felül, magánemberként, szabad idejében kellett végeznie, addig a kutatóegyetemen a tudományok aktív művelése a tanár oktatói munkájához szorosan kapcsolódott, annak része volt, és a diákokkal közös műhelymunkában valósult meg. A kutatómunkára, mint hivatásra való felkészítés az oktatási program szerves része volt. „Ezért a tanár és tanuló viszonya is egészen más lesz, mint addig. Az előbbi nem az utóbbiért van, hanem mindketten a tudományért.”(Humboldt) [Idézve in: Békés 2001 p. 74]

Ennek az új koncepciójú felsőoktatási intézménynek a Hannover állambeli göttingeni Georg-Augusta királyi egyetem volt a prototípusa. Itt már a tanári

testület kiválasztásánál is fontos szempont volt, hogy a professzoroknak egy személyben oktatói és kutatási tevékenységet is kellett folytatniuk. A göttingeni tanárok a diákjaikkal szoros közösségben élve intenzíven tanítottak és kutattak. Ehhez nagyfokú szabadságot és állami támogatást kaptak, cserébe elvárták tőlük, hogy eredményeikről rendszeresen és nyilvánosan számot adjanak. Így Göttingen a professzorok számára is vonzó volt az itt biztosított privilégiumok következtében. Ezek közül a legfontosabb a tanítási és tanulási szabadság, a cenzúramentesség, a kutatás és vélemény szabadsága és a tartós létbiztonság, a magas életszínvonalat biztosító illetmény-rendszer (az akkoriban jellemzőnél magasabb fizetés, a nyugdíj és az özvegy-árva ellátás). [Békés 2001]

A német egyetemeken ekkor erősödött meg a tudományterületeken alapuló hierarchikus struktúra. Minden diszciplína „fejének” egy-egy professzort neveztek ki határozatlan időre, és az egység többi tagja az ő irányítása alatt dolgozott. A kutatásokban a szakmai specializálódás volt jellemző, és ennek megfelelően alakult ki a szervezeti felépítés is: autonóm, szétaprózódott tanszékek és karok. [Polgár 2003]

A német tudományegyetem is állami intézmény volt: az állam alapította, gondoskodott fenntartásáról, de az állami irányítás csak közvetett és korlátozott volt. A közvetett irányítást felügyeleti jogával, az egyetemi oktatók kinevezése és előléptetése útján valósította meg. [Polgár 2003] Humboldt ugyanis határozottan elutasította az államnak az oktatási szférába történő konkrét, tartalmi jellegű beavatkozását. Úgy vélte, ha az egyetemek elérik céljaikat, akkor egyben az állam céljának is megfelelnek. Ugyanakkor azt is veszélyesnek tartotta volna, ha az egyetem partikuláris érdekek hordozójává válik, ezért kívánatosnak tartotta felette az állam felügyeletét, főleg az oktató személyzet kinevezésén keresztül. De ez a felügyelet csak olyan mértékű volt, hogy az egyes tudományos iskolák hegemoniátörekvéseit semlegesítse. Ezen belül a szellemi tevékenység viszont szabadon bontakozhatott ki. [Tóth 2001b]

Ilyen modellt valósított meg a 19. század elején Svájc, Ausztria, Hollandia, Magyarország és a cári Oroszország is. [Barakonyi 2004a]

A német egyetemnek Humboldt és a francia egyetemnek Napóleon nevéhez fűződő reformja a 19. század elején roppant előrelépést jelentett. A 20. század elejére-közepére azonban ezek az egyetemi modellek több vonatkozásban is mélységesen anakronisztikussá váltak. Nem voltak képesek

megfelelni azoknak a kihívásoknak, amelyek a 20. század közepére megfogalmazódtak. [Tóth 2001a és 2001b]

### c) Az angolszász egyetem

Angliában Oxford volt az első állandó egyetem, ahol az *artes* mellett jogi és teológiai oktatás folyt, és a 12. század végére az angliai tudományok központjává vált. Az angol magánegyetem (Oxford, Cambridge) tevékenységének közép-pontjában a tanítás állt. A tudományról ezekben az intézményekben úgy vélekedtek, hogy az nem öncélú, arra való, hogy az emberi életet tökéletesítse. Az egyetem alapvető célja volt az úriemberek számára általános műveltséget adni, vagyis a nevelést a tanításnál fontosabbnak tekintették. A képzés elit jellegű volt, az oktatás döntően kiscsoportos keretek között folyt. [Barakonyi 2004a]

Szabad, egyházi színezetű, korporatív jellegű intézmények voltak ezek az egyetemek, amelyeket egyházi vagy világi magánszemélyek, testületek, területi közösségek alapítottak, saját alapítványaikból éltek, anyagilag függetlenek voltak az államtól, nem volt közvetlen állami beavatkozás az irányításukba, de működésükben a piac szerepe is másodlagos volt. Felügyeletüket helyi önkormányzat, egyházi és civil szervezetek képviselőiből álló szuverén, korporatív szervezet, a *congregatio magna* látta el, amely minden fakultás mestereit és doktorait tömörítette. Ez a szervezet választotta az egyetem vezetőjét (*vice cancellar*) /a jelölést a püspök hagyta jóvá/ és ellenőrizte az intézmény gazdálkodását. A folyó ügyeket a *congregatio minor* intézte, ami csak az éppen aktuálisan tanító magisztereket és doktorokat jelentette. Az intézmények oktatóit, kutatóit, a szervezeti egységek vezetőit, az intézmény szakmai munkáját irányító testületet (szenátus), és annak vezetőjét (rektor) az oktatói közösség választotta meg. [Polgár 2003, Ferencz 2001]

A brit modell fő vonása az akadémiai oligarchia, a tudományos közösség meghatározó ereje, a tradíciók tisztelete volt. A brit modell az egykori koronagyarmatok, emellett Ausztrália és Kanada felsőoktatására is nagy hatást gyakorolt. [Hrubos 2006]

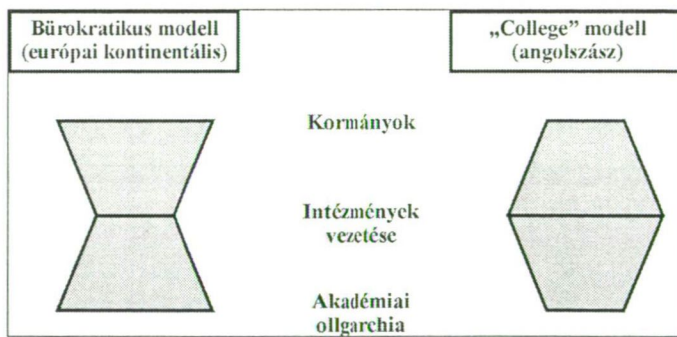
Az amerikai modell – bár eredetileg brit mintából indult és a humboldti eszméket is fontosnak tartotta – az eltérő történelmi, társadalmi fejlődés következtében önálló típust képvisel. (A 20. század felsőoktatására ez a típus gyakorolja a legnagyobb hatást). Az amerikai felsőoktatási intézmények (a legrégebbi az 1636-os alapítású Harvard College, ami csak később alakult át

egyetemmé, az első egyetem pedig az 1740-es alapítású Pennsylvánia Egyetem) erős központi állam hiányában állami beavatkozás nélkül, szabadabban fejlődtek, demokratikus szelleműek és változatosak voltak.

Az 1862-es Morill Land-Grant törvény, mely földtulajdont biztosított bizonyos egyetemeknek, azt eredményezte, hogy a mezőgazdasági és műszaki ismereteket is bevonták az egyetemi oktatásba. Az amerikai felsőoktatási intézmények feladatai az európaiaktól eltérőek voltak: általános műveltséget nyújtottak, emellett szakembereket neveltek, konkrét pályára készítettek fel (orvos, jogász, tanár), de a legjobb intézmények a tudományt is a legmagasabb szinten művelték. (Az első amerikai kutatóegyetem, a Baltimore-i Johns Hopkins 1876-ban jött létre a humboldti koncepció jegyében, és mintául szolgált a további amerikai kutatóegyetemeknek.) [Békés 2001]

Az amerikai egyetem – a hallgatói létszám korai növekedése és az ezzel járó költségnövekedés okán – korán a társadalom „közszolgáltatója” lett. [Altbach et al. 2005] Nem véletlen, hogy Amerikában alakult ki a legteljesebb formában a társadalom szereplőinek bevonásával történő egyetemirányítási rendszer, a kormányzás, és kezdettől fogva itt voltak a legerősebbek az egyetem és a társadalom, a gazdaság kapcsolatai. A tanszéki irányításban jóval demokratikusabb elveket alkalmaztak, mint például Németországban. Jellemző a tömegoktatás és a kutatás bizonyos fokú szétválasztása (departmentek és kutatási centrumok). A realizmus és utilitarizmus közös jellemzőjük volt. [Barakonyi 2004a]

A hatalom eltérő elosztását az európai kontinentális és az angolszász modell között a 2. ábra szemlélteti.



2. ábra: A hatalom megoszlása a felsőoktatásban [Barakonyi 2004b p. 585]



### 2.1.3. A 20. századi egyetemek

A 20. század közepétől a világban olyan folyamatok játszódtak le, amelyek megkérdőjelezték az egyetemek addigi feladatait, működését, társadalomhoz való viszonyát, és ezek újradefiniálására készítették. Az ez irányba ható folyamatok közül témánk szempontjából a legfontosabb, hogy az új társadalmi-gazdasági igényeknek megfelelően a népesség mind nagyobb hányada került be az egyetemekre, így még a korábban a tudomány fellegvárának számító egyetemek tevékenységében is az oktatás lett a meghatározó. A felsőoktatásba járók száma a 20. század legelejétől növekedett, de a 60-as években ért el olyan szintet, hogy tömeges képzésről beszélhetünk. [Polónyi 2000] (Trow 1974-ben az elitképzésből a tömegoktatásba, majd az univerzális képzésbe való átmenetéről beszél az ipari országokban [Trow 1974]). {1} A 70-es években ugyan egy időre lelassult a növekedés (ennek oka a gazdasági recesszió, a demográfiai hullámvölgy és a közintézmények társadalmi támogatottságának csökkenése), de a 80-as években ismét új lendületet vett, ahogyan egyre több ország lépett a posztindusztriális fejlődési szakaszba. [Altbach et al. 2005] Az 1960-as évektől számított 20-25 évben a felsőoktatásra fordított kiadások gyorsabban nőttek, mint a GDP, a költségvetési kiadások vagy a teljes oktatásra fordított összegek. [Hrubos 2006]

Bár a tudásteremtés és a tudásterjesztés a modern egyetemek egyenrangú feladatainak tekinthetők, a tömegoktatás keretei között (különösen azért, mert az oktatói létszám növekedése nem tartott lépést a hallgatói létszám növekedésével) már nyilvánvalóan lehetetlen volt ragaszkodni olyan, egyébként helyesnek tekinthető elvekhez, hogy az oktatók végezzenek magas színvonalú kutatási tevékenységet, foglalkozzanak az „originális igazságok” keresésével, valamint, hogy az oktatók saját kutatási eredményeiket oktassák, a hallgatók pedig a „tudományt”, annak művelését is elsajátítsák az egyetem falai között. A kihívásokra az európai kormányok technokrata jellegű választ adtak: gomba módra szaporodnak a kizárólag gyakorlatias ismereteket nyújtó, pragmatikus és utilitarista szemléletű intézmények, szakegyetemek és szakfőiskolák (Angliában az ún. vöröstéglás egyetemek, a német Technische Hochschulen vagy a szovjet típusú felsőoktatási intézmények), ahol a hallgatók túlspecializált szakmai képzést kaptak. „A szovjet modell az egyetemeket nyíltan a technikai-társadalmi igényeket kielégítő „tudás-erőművekként” értelmezi.” [Barakonyi 2004a] „A neokonzervatív oktatáspolitikai a felsőoktatási intézmények alapvető funkciójaként a teljesítményképes és társadalmilag hasznos tudás biztosítását igényelte.” [Polgár 2003 p. 5] A társadalom (benne a munkáltatók, a

hallgatók) egyre erőteljesebben igényli a munkaerőpiacon hasznosítható tudás átadását. [Altbach et al. 2005]

Az egyetemmel szembeni megváltozott elvárásokat az állami szerepvállalás fokozódása is segítette érvényre juttatni, mely az 1960-as években érte el a csúcspontját. A megnövekedett hallgatói létszám képzésének jelentős részét az állam finanszírozta, amely így nagyobb beleszólásra tett szert az egyetemek működésébe.

A fejlesztések döntő része költségvetési forrásból valósult meg. Az új intézmények alapítása, fejlesztése, szakmai irányainak meghatározása központi tervezés alapján történt. Az oktatási kormányzat részletesen szabályozta a tanterveket, a vizsgáztatási módszereket, a hallgatói létszámot az egyes szakokon és intézményekben. [Hrubos 2006]

Hasonló folyamatok játszódtak le a kutatásban: a modern kutatások finanszírozása meghaladta az egyetemek erejét, így ez a feladat is részben az államra hárult. Az állam így, a pályázati úton történő projekt-finanszírozás révén beleszólást nyert a kutatás tartalmába.

A megnövekedett feladatokkal és kibővült funkciókkal nem tartott lépést az egyetemek fejlődése. Az elégtelen körülményekre, a tradicionális tananyagokra, a tantárgyközpontú képzésre, a merev tantervekre és számonkérésekre, a tekintélyelvű tanár-diák viszonyra a hallgatók Európá-szerte hallgatói mozgalmakkal reagáltak, melyek következtében az 1960-70-es években a legtöbb országban liberálisnak mondható reform-folyamatok indultak el az egyetemek szervezetének és működésének korszerűsítésére. Ez kiterjedt a tradicionális egyetemek merev, hierarchikus struktúrájának átalakítására, a tanszéki rendszer felszámolására, a döntések kollektivizálására és az egyetemirányítás demokratizálására (sok helyütt a hallgatók bevonásával), a tudományterületek közötti merev határok lebontására és az interdiszciplináris jellegű oktatásra és kutatásra való áttérésre, az oktató és hallgató közötti partneri viszony kialakítására. [Altbach et al. 2005, Polgár 2003] A korábbi professzori vezetési modellt az intézmény polgárait képviselő, nagy létszámú választott testületek dominanciájára épülő, demokratikus modell váltotta fel. [Hrubos 2006] (A kontinentális Európával ellentétben Angliában jóval szerényebb mértékű öltöttek a reformok, az USA-ban pedig szinte egyáltalán nem változott a felsőoktatási intézmények szervezete. [Altbach et al. 2005])

#### 2.1.4. Változások a századfordulón

A 20. század végén a fejlett ipari országok egyetemében egy második reformhullám söpört végig: az úgynevezett menedzser forradalom. Ennek háttérében egyrészt az intézmények méretének és bonyolultságának növekedése, másrészt a költségcsökkentési kényszer állt. Fél évszázados látványos bővülés után a felsőoktatás a világ sok országában kiadásainak, néhány helyen méretének csökkentésére kényszerült. A korábbi íratlan megállapodás az egyetemek és a társadalom között, melynek értelmében a társadalom bővülő forrásokat hajlandó biztosítani az egyetemeknek annak érdekében, hogy a társadalom széles rétegei részesülhessenek felsőfokú képzésben, valamint, hogy az egyetemi kutatások hozzájáruljanak az ország fejlődéséhez, érvényét veszítette. [Altbach et al. 2005]

1. táblázat: Az egyetem szerepének változásai

<b>Korszak („akadémiai” forradalmak)</b>	<b>Domináns gazdasági tevékenység</b>	<b>Hallgatók aránya</b>	<b>Egyetem küldetése</b>
Ipari forradalmak (19. század) előtt	Mezőgazdaság	Elitképzés: a korosztály 1-2%-a	Oktatás
Ipari forradalmak után a 20. század végéig (1. forradalom)	Ipar	Kiterjesztett elitképzés: a korosztály 5-10%-a, felnőttképzés	Oktatás és kutatás
A 20. század végétől (2. forradalom)	Szolgáltatások	Tömegképzés: a korosztály 30-40%-a, a felnőtt népesség jelentős része	Oktatás, kutatás és a gazdasági-társadalmi fejlődés tudatos elősegítése

[Lengyel 2006]

Az új társadalmi, gazdasági igények kielégítése a felsőoktatásban az állam funkcióinak újragondolását igényelte. A fejlett országok nagy részében a reformok az 1980-as évektől kezdve arra irányultak, hogy az állam szerepe a részletes jogi szabályozáson keresztül megvalósuló direkt irányítástól a kerettörvények útján történő felügyelet felé mozduljon el. (Goedegebuure [1994] állami kontroll helyett állami felügyeletről beszél.) Így az állam szerepe a 20. század végén a felsőoktatási költségvetés meghatározására és elosztására, a jogszabályi keretek biztosítására, a nemzeti szintű tervezésre,

új intézmények létesítésére, a végzettségek érvényességének biztosítására, valamint a felsőoktatási rendszer monitoringjára és értékelésére terjedt ki. [Eurydice 2000] {2} A beavatkozó állam helyére az értékelő állam került. [Hrubos 2006 p.128]

A jóléti államokat is érintő gazdasági kényszerek hatására az állami szerepvállalás a felsőoktatás finanszírozásában csökkent ugyan, ám az oktatás és kutatás finanszírozását az államtól részben átvállaló érdekháló tagjai, a gazdaság és társadalom képviselői (a piac) ragaszkodtak az egyetemek átlátható működéséhez, az elszámoltathatósághoz, az oktatási és kutatási támogatás hatékony, a társadalom igényeit kielégítő felhasználásához (transparency, accountability, efficiency). Vagyis az egyetem szerepét, működését továbbra is „külső erők” befolyásolták. [Barakonyi 2004b] Az intézmények irányításában, szervezésében és működésében a piac közvetlen és közvetett befolyásoló szerepe nőtt, az állam direkt irányító szerepe csökkent. [Polgár 2003] {3}

Az állam-társadalom-egyetem közötti újfajta szereposztásnak megfelelően alakult át az egyetemek belső irányítási struktúrája is. Az egyetemek belső irányítása az 1980-as években a legtöbb fejlett országban még a demokratikus, kollegiális modellen alapult, ahol az oktatók-kutatók, dolgozók és a hallgatók megválasztott képviselői hierarchikus tanácsrendszerben hozták a döntéseket a diszciplináris szinttől az intézeti, kari szinteken át az egyetemi testületekig. Az egyetem irányításáért választott vezetők voltak felelősek, a rektortól vagy kancellártól a dékánokon át a tanszékvezetőkig. A belső irányítás központi kérdése az oktatás és kutatás szervezése volt. A 20. század végéig főleg a szenior testületek hatásköre nőtt meg, leginkább annak nyomán, hogy kormányzati hatáskörök kerültek át az egyetemekhez. Ezek a testületek ezután már nemcsak az oktatás és kutatásszervezés belső ügyeiben döntöttek, hanem pénzügyi, emberi erőforrás menedzsment, ingatlan-gazdálkodási, külkapcsolati, teljesítményértékelési stb. kérdésekben is. Néhány országban az intézményfejlesztési terveket is ezek alkották meg – a kormányzat által megfogalmazott célelvárásokon belül. [Eurydice 2000]

Az 1980-90-es években a neoliberális, monetarista gazdaságpolitika jegyében fogant egyetemi reformok elsősorban az irányítás hatékonyságának növelésére irányultak, és módosították\* vagy eltörölték az 1960-as évek reformintézkedéseit. Ennek legmarkánsabb jele a hallgatók (és dolgozók – K.G.) szerepének visszaszorulása volt az egyetemek irányításában. [Altbach et al. 2005] (Ez alól azonban az 1980-as évek elején vannak kivételek:

Görögország, Franciaország, Olaszország, Luxemburg és Németország erősítette a hallgatók részvételét a döntéshozó testületekben – annak érdekében, hogy visszaszorítsák a professzorok befolyását. [Eurydice 2000])

Annak megfelelően, hogy az egyetemek szerepe egyre inkább a munkaerőpiac és a helyi gazdaság igényeinek kielégítése lett, ezek a szempontok teret nyertek az egyetemek belső irányításában is. Mégpedig úgy, hogy az egyetemek irányító testületeiben egyre nagyobb mértékben jelentek meg a külső tagok (sok helyen törvényi háttérrel), Németország és Görögország kivételével lényegében mindenütt. Ezek egy része ipari-gazdasági szakember volt, hiszen szerepük éppen az egyetem és a munka világának közelítése volt mind a „terméket”, mind a menedzsmentet illetően. Más külső tagok a helyi testületeket és a kormányzatot képviselték jelezve, hogy a régiók egyre nagyobb szerepet játszanak egyetemeik finanszírozásában, elsősorban a felsőfokú képzések megrendelésén keresztül. [Eurydice 2000] {4}

#### 2.1.5. Az egyetemirányítás kérdése az Európai Unió politikájában

A 20. század utolsó éveiben olyan új folyamatok indultak el illetve olyan korábbi jelenségek erősödtek fel, amelyek – különösen Európában – megkérdőjelezzik az egyetemekre vonatkozó korábbi elvek helytállóságát, fenntarthatóságát.

Barakonyi [2004a] a következő megatrendeket említi:

- információs és kommunikációs technológiák forradalma;
- globalizáció, melynek hatására a piacok világméretűvé válnak;
- tudásalapú társadalom.

Ezek a jelenségek különösen Európában készítetnek az egyetem szerepének és működésének újragondolására. Az Európai Unió pozíciója a globális versenyben nem túlságosan kedvező; szinte minden téren lemaradni látszik a világ többi vezető régiójának (az USA és Mexikó, valamint Japán, Kína és a „kistigrisek”) fejlődési ütemétől, és a fent említett megatrendek is Európa felzárkózása ellen hatnak. Az európai felsőoktatás nem képes betölteni azt a szerepet, hogy a világ gazdaság centrumához történő felzárkózás motorjává váljon. Az európai felsőoktatás reformja azonban nemcsak az általános versenyképesség növelése miatt elengedhetetlen, hanem azért is, mert egyetemei versenyképessége önmagában is elmarad az Egyesült Államokétól. Intézményei alulmaradnak a hallgatókért folytatott versenyben: az USA nemcsak Ázsia, Afrika, Dél-Amerika tanulni vágyóit csalogatja

magához eredményesebben, de elcsábítja a tehetséges európai hallgatókat is, miközben a nagy múltú európai egyetemek az amerikai hallgatók szemében nem képviselnek jelentősebb vonzerőt. Hasonló a helyzet az oktatókkal és kutatókkal: esetükben is jellemző a tengerentúlra történő agyelszívás.

Mindezek alapján a 20. század végére nyilvánvalóvá vált, hogy az európai felsőoktatás és ezzel összefüggésben a kontinens versenyképességének fokozásához elengedhetetlen a felsőoktatási rendszerek modernizálása. Az erre vonatkozó elképzelések és szándékok azonban kezdetben még határozottan az oktatás prioritását tükrözték; csak a képzéssel kapcsolatos feladatokra koncentráltak. Igaz ez az 1999-ben induló úgynevezett Bologna-folyamatra (mely 2010-re 30 ország részvételével az Európai Felsőoktatási Térség kialakítását tűzte ki célul) és a 2000-ben megfogalmazott Lisszaboni Stratégiára (mely szerint az Európai Unió gazdasági versenyképesség tekintetében 2010-re kívánja beérni az USA-t), illetve az ehhez kapcsolódó oktatási modernizációs programra. {5}

Később azonban a Lisszaboni Stratégia közvetlenül foglalkozni kezdett az egyetemirányítás kérdésével. A felsőoktatási rendszerre és annak irányítására vonatkozó elképzelések lépésről lépésre formálódtak ki, az irányelvek és a tagállamokkal szembeni elvárások egyre határozottabban fogalmazódnak meg a lisszaboni folyamatban.

Az „Egyetemek szerepéről a Tudás Európájában” című, 2003-as Európai bizottsági közleményben már határozottan megjelenik az az irányelv, hogy a hagyományos egyetem-irányítás gyakorlatát fel kell váltania az egyetemi kormányzásnak. Mivel az egyetemek közpénzekből működnek, és működésük rendkívül nagy társadalmi hatással bír, az érintetteknek részt kell venniük az egyetemek kormányzásában, és az egyetemek menedzsmentjébe az akadémiai szférán kívüli tagoknak is be kell kerülniük. „Egy modern egyetem irányítása összetett menedzsment feladat, amelybe be kell vonni olyan szakembereket is, akik nem pusztán az akadémiai tradíciókat képviselik.” A közlemény hangsúlyozza, hogy az egyetemeken hatékonyabb döntéshozatali mechanizmusokra, korszerűbb pénzügytechnikákra van szükség, és meg kell teremteni a kimagasló teljesítmény elismerésének lehetőségét. Az Európai Bizottság hangsúlyozza a tagállamok felelősségét a fenti kérdésekben. [EC 2003]

A közlemény kiadása után az Európai Unió konzultációt indított, melynek során az egyetemi kormányzással kapcsolatban a következő vélemények fogalmazódtak meg [EC 2004]:

- az autonómiának (akadémiai és irányítási) nagyobb felelősséggel, elszámoltathatósággal és átláthatósággal kell társulnia;
- célszerű lenne a professzionális vezetők megjelenése az egyetemirányításban;
- fontos lenne az egyetemi vezetők képzése;
- egyértelmű vezetői felelősségre van szükség;
- teljesítményösztönzőket kell bevezetni;
- célszerű lenne, ha az egyetemek jogi személyiséggel és önálló vagyongazdálkodással rendelkeznének.

2005-ben Brüsszelben konferenciát rendeztek „Enabling European education to make its full contribution to the knowledge economy and society” címmel, melyen már egyértelműen javasolták a board rendszerén alapuló egyetemi kormányzási modell bevezetését, mondván, hogy az egyszerre csökkentheti az állami beavatkozást, növelheti az intézményi autonómiát, biztosíthatja a hatékony irányítást, az érintettek képviselését és az egyetemek intenzívebb kapcsolatát a környezetükkel. A konferencia előadói hangsúlyozták a stratégiai menedzsment szükségességét, amely egyrészt világos egyetemi célok megfogalmazását, másrészt a rész-célok alárendelését jelenti, valamint azt, hogy a forráselosztás alapját az intézményen belül a stratégiában megfogalmazott prioritások jelentik. Ez azonban csak akkor valósítható meg, ha a vezetőket nem a belső érintettek választják (stratégiai szempontból ráadásul túl rövid időre), hanem a board.

A konzultáció és a konferencia megállapításai alapján 2005-ben közleményt adtak ki [EC 2005], melynek kiindulópontja, hogy a lisszaboni folyamat félidejében az egyetemek nem járulnak hozzá kellő mértékben a lisszaboni célkitűzésekhez. A közlemény az egyetemirányítás reformja kapcsán megállapította, hogy a tagállamok kormányainak olyan új törvényi kereteket kell biztosítaniuk, amelyek:

- az ex ante szabályozás helyett az ex post elszámoltatásra helyezik a hangsúlyt;
- az állammal kötött szerződések révén lehetővé teszik az egyetemeknek a középtávú tervezést;
- nagyobb gazdálkodási szabadságot adnak az egyetemeknek;
- nagyobb önállóságot biztosítanak az intézményeknek a humán erőforrás-menedzsmenthez.

2006-ban, már az újrafogalmazott Lisszaboni Stratégia alapján Brüsszelben újabb közleményt adtak ki, mely határozottan sürgeti a tagállamokat, hogy váltsanak a hagyományos egyetemirányításról a kormányzási modellre,

valamint, hogy a kormányzati túlszabályozás és mikro-menedzsment helyett az elszámoltathatóság legyen az egyetemirányítás alapja. [EC 2006]

A Bologna-deklarációtól és folyamattól eltérően tehát a Lisszaboni Stratégia és folyamat konkrét irányelveket fogalmazott meg a tagállamok számára az egyetemirányítás átalakítására. A tagállamokat arra ösztönözte, hogy az autonómia-felelősség-elszámoltathatóság-átláthatóság összefüggésrendszerében biztosítsanak nagyobb önállóságot az egyetemeknek. Az intézmények szintjén viszont sürgette az irányítási rendszer átalakítását annak érdekében, hogy a közpénzből működő és a társadalomra nagy hatást gyakoroló intézmények megfelelően tudjanak élni a megnövekedett autonómiával. Az egyetemi kormányzás rendszerén belül a board intézményét alkalmasnak tartotta arra, hogy biztosítsa ezen elvek megvalósulását. Emellett szükségesnek látta a professzionalitás megjelenését az egyetemi vezetésben részben az akadémián kívüli szakemberek bevonásával, részben az egyetemi vezetők képésével.

## **2.2. A magyar egyetemek működése és irányítása a feudalizmustól az ezredfordulóig**

### **2.2.1. A magyar felsőoktatás a Nagyszombati egyetem alapításától a Kiegyezésig**

Az első, hosszabb ideig folyamatosan működő és a későbbiekben klasszikus szerkezetűvé fejlődő magyar universitást, a Nagyszombati Egyetemet 1635-ben alapították teológiai és bölcsészettudományi fakultással. (Korábban Pécsen /1367/, Óbudán /1395/ és Pozsonyban /1467/ alapítottak rövid életűnek bizonyuló egyetemeket, valamint egyetemnek nem minősülő, felekezeti studium generale-k működtek.) Az intézmény a jezsuita rend irányítása alatt állt, ezért belső szervezete teljesen különbözött a klasszikus, belső önkormányzattal bíró universitasoktól. A rektort, a kancellárt és a dékánokat a rend előljárói nevezték ki, és a tanárok is a rend tagjai közül kerültek ki. Az oktatás a jezsuita tanulmányi szabályzat szerint folyt. A Nagyszombati Egyetemnek ekkor tehát sem szervezeti, sem oktatási tekintetben nem volt önállósága.

A felvilágosult abszolutizmus jelentős változásokat hozott az intézmény életében. A jezsuita befolyást jelentősen visszaszorították, az intézményt gyakorlatilag „államosították” (1769-ben „királyi pártfogásba” vették). Szervezetét kibővítették, így az teljessé vált: létrejött az első klasszikus



felépítésű, négy karral működő magyar universitas. Az intézmény 1753 után a Bécsi Egyetem szabályai szerint működött, Mária Terézia királyi rendelete alapján. Az intézmény irányítása a Helytartótanács tanulmányi bizottságának feladata lett. Az egyetemet kinevezett főigazgatóból, elnökökből és kari igazgatókból, valamint a kancellárból álló konzisztórium irányította. A konzisztórium mellett működő akadémiai magisztrátus (rektor és dékánok, kancellár, seniorok) választás útján kerültek tisztségükbe, de hatáskörük korlátozott, formális volt. A tanszékvezetői tisztséget az uralkodó pályázat útján töltötte be. (Az egyetemet a jezsuita rend feloszlatása után 1777-ben Budára, majd II. József uralkodása alatt Pestre költöztették) [Ladányi 1991a, Kardos et al. 2000]

Az 1777-es Ratio Educationis, a magyar oktatásügy első átfogó szabályozása jelentős változást nem hozott az egyetemirányításban, bár az oktatás felső szintű felügyeletét „királyi felségjognak” titulálta. A végrehajtás továbbra is a Helytartótanács hatásköre volt, az egyetem élén továbbra is a főigazgató állt, és az irányító testület sem változott, mindössze szenátussá nevezték át a konzisztóriumot, és a kancellárt kihagyták a tagjai közül. A karok élén megmaradtak az igazgatók. A kancellárt az uralkodó nevezte ki, a magisztrátus hatásköre pedig annak ellenére sem bővült, hogy bekerült a diákok és a karok 1-1 képviselője is. A törvény ugyanakkor rögzítette, hogy az egyetemi tanárok kiválasztása és felterjesztése szenátusi hatáskör. [Ladányi 1991a]

Az 1806-os II. Ratio Educationis már részletesen foglalkozott a magyar egyetem szabályozásával, és kifejezetten retrográd intézkedéseket tartalmazott. Az intézmény irányítását az udvari hatóságoknak felelős teljhatalmú elnökre (*praeses universitatis*) bízta, aki a kormány oktatáspolitikájának végrehajtója volt, és akinek kiemelt feladata volt a tanárok ellenőrzése, melynek eredményéről félévenként jelentést kellett írnia a Helytartótanácsnak. A rendelkezés részletesen szabályozta a tanárok kötelezettségeit, a fakultások tananyagát, a pályázattal jelentkező majd a magisztrátus által véleményezett professzor-jelölteknek pedig a Helytartótanács előtt kellett vizsgát tenniük.

Az abszolutizmus erősödésével később az egyetemek centralizált irányítása tovább fokozódott. Az oktatáspolitikát a bécsi udvar tanulmányi bizottsága határozta meg, és a pályázó oktatóknak is Bécsben kellett vizsgáznuk. Széles hatáskörrel ruházták fel a kari igazgatókat, akiknek feladatuk volt az oktatók ellenőrzése. Ezzel a karok irányítása még centralizáltabb lett. A tanulmányi rend teljesen kötött volt, még a használható tankönyveket is

központilag, a Helytartótanácsban határozták meg. Ebben az időszakban a tanárok gyakorlatilag meg voltak fosztva az önálló gondolkodás lehetőségétől. [Ladányi 1991a] A magyar országgyűlésnek semmiféle beleszólást nem engedtek a magyar egyetem működésébe.

A reformkorban megfogalmazódott az egyetem szabadságának, függetlenségének, valamint az oktatói és hallgatói szabadságnak a követelménye. Az 1848-as forradalmi egyetemi ifjúság követeléseai között a következők szerepeltek:

- a magyar oktatásügy függetlensége Béctől;
- szabad egyetemi kormányzás;
- oktatói és hallgatói tanszabadság;
- tanszékek érdem szerinti és nyílt betöltése;
- tudományban elmaradt, idős oktatók elmozdítása.

A hallgatók követeléseit a rektor és a tanárok is aláírásukkal támogatták.

Az 1848. évi XIX. törvény a magyar egyetemről kimondta, hogy az intézmény közvetlenül a közoktatási miniszter, vagyis a felelős magyar kormány alá tartozik, rögzítette az oktatói és tanulói szabadságot is, de az egyetemirányítás kérdéseivel nem foglalkozott. Eötvös József miniszter elkészített ugyan egy reformtervezetet, az azonban a szabadságharc kitörése miatt nem valósulhatott meg. [Ladányi 1991a]

### 2.2.2. A dualizmus időszaka

A szabadságharc bukása után Leopold Thun birodalmi miniszter elkészítette „Az egyetemi hatóságok szervezeti szabályzatát”, amely a felsőoktatás humboldti modell alapján történő egységes átszervezését jelentette, és csaknem egy évszázadra meghatározta a magyar egyetemek működési rendjét. Ez alapvetően helyeselhető modernizációs igénnyel látott hozzá a magyar felsőoktatás átalakításához is. A reform 1860-ra valósult meg. A középkori korporációs egyetemek maradványainak eltörlésével úgynevezett tanári universitasok jöttek létre. A karok közvetlen irányító hatósága a tanári testület lett, ez szabadon választotta meg a dékánt 1 éves időtartamra. A kari igazgatói funkció megszűnt. A legfőbb egyetemi hatóság az egyetemi tanács lett, melynek tagjai a rektor, a prorektor, a dékánok és prodékánok voltak. A rektort a karok 4-4 elektora évente másik karról választotta. Ettől kezdve tehát az egyetem belső ügyeit választott vezetők intézték. Ez a rendszer a később alapított egyetemek szervezeti rendjére is hatást gyakorolt. Megvalósult a tanulmányi szabadság is. A tanítás szabadságát ugyan a reform nem deklarálta, de a gyakorlatban a korábbi kötöttségek mégis

megszűntek. Thun reformjai tehát az egységesítő törekvés ellenére is előrelépést jelentettek az egyetemek irányításában. (Meg kell azonban jegyezni, hogy az önállóság főként a pesti egyetemre volt jellemző, a többi felsőoktatási intézmény testületeinek hatásköre szűkösebb volt.) [Ladányi 1991a]

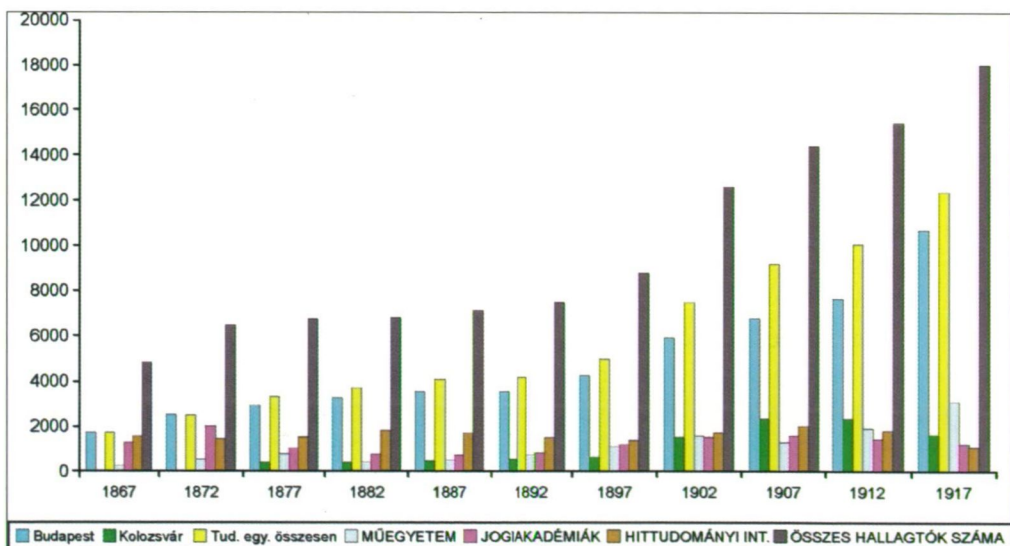
A kiegyezés és az első világháború között új intézményekkel gyarapodott a magyar egyetemek sora: 1871-ben megalakult a német mintához igazodó új, korszerű Műegyetem, majd 1872-ben Kolozsvárott az ország másik tudományegyeteme. Az I. világháború előtt az országgyűlés az addig egyetemmel még nem rendelkező régiókban is universitasokat alapított, így jött létre törvényileg 1912-ben a debreceni és a pozsonyi egyetem. [Bakos 1991, Zsidi 2000] A dualizmus végén összesen 63 felsőoktatási intézmény működött Magyarországon. A magyar felsőoktatási intézményeket a dualizmus időszakában a 3. ábra mutatja (30. old.).

A hallgatók száma az 1890-es évek közepétől az első világháború kezdetéig jelentősen, több mint 80%-kal növekedett (4. ábra). A képzés korszerűtlen belső szerkezetét jelzi azonban a joghallgatók túlsúlya és a felsőfokú agrárképzés szűk kapacitása. A budapesti tudományegyetem Európa legnagyobb egyetemei közé tartozott (5600-nál több hallgatója volt). Ennek ellenére a magyar felsőoktatás – a népességhez viszonyított hallgatói létszámot tekintve – nem érte el a fejlett európai államok szintjét.

A hallgatói létszám növekedése szükségessé tette a felsőoktatás kapacitásának növelését: az egyetemek és főiskolák épületállománya jelentősen bővült, és számottevően nőtt az egyetemek működési kiadásainak és fejlesztésének fedezésére szolgáló költségvetési előirányzat. Az oktatók száma is több mint 50%-kal növekedett; ez azonban elmaradt a hallgatói létszám emelkedése mögött. Különösen alacsony volt az asszisztencia létszáma a felsőoktatási intézményekben. Problémát okozott, hogy míg a magyar egyetemeken a századforduló előtt számos kiemelkedő tudós és professzor tevékenykedett, utódlásukat nem sikerült hasonló színvonalon biztosítani az utánpótlás tervszerű és intézményes nevelésének hiánya miatt. A századforduló után így sok helyen középszerű, tudományos munkát nem végző oktató dolgozott. Ehhez hozzájárult, hogy a professzori kinevezések sokszor kontraszelektívek voltak, azokban politikai szempontok érvényesültek. Mindez kedvezőtlenül befolyásolta az oktatás és a tudományos munka színvonalát.



3. ábra: Magyarország felsőoktatási intézményei a dualizmus időszakában  
[Kardos et al. 2000 p. 114]



4. ábra: A hallgatói létszám változása a dualizmus időszakában  
[Kardos et al. 2000 p. 115]

Az egyetemi oktatásra az előadások túlsúlya volt a jellemző, a gyakorlati oktatás háttérbe szorult. Problémát okozott, hogy a hallgatók egy része – például a jogászképzésben – nem járt be az egyetemre, nem hallgatta az előadásokat; vizsgáikat pár hetes felkészülés után tették le, értekezésüket pedig megvásárolták. A vizsgarendszerben a zűrzavar uralkodott. [Ladányi 1991b] Bár a modern magyar egyetemek funkciói lényegében megegyeztek a németekével, a magyar felsőoktatási intézmények tudományos eredményesség tekintetében még csak meg sem közelítették azokat. {6}[Palló 2001]

A dualizmus időszakában a felsőoktatási intézmények irányítását, szervezetét és vezetését törvényi rendelkezések nem szabályozták. A kiegyezés után a pesti egyetem felügyeletét – az 1848-as egyetemi törvényeknek megfelelően – a minisztérium vette át. Mind Eötvös József (második minisztersége idején), mind Trefort Ágoston liberális reformjavaslatokat dolgozott ki az egyetem irányítására, de ezek elképzelések maradtak: nem született felsőoktatási törvény.

Bár az 1848-as jogszabály autonómia-felfogása sérthetetlennek tekintett kiindulópontja volt a dualista korszak felsőoktatás-politikájának, mindkét miniszter próbálkozott a sürgető tartalmi és szervezeti reformok elindításával. Az egyetem egyes karai azonban – saját konzervatív gyakorlatuk védelmében – nemegyszer vitatták vagy elutasították a tárca reformkezdeményezéseit, és azokat az autonómia megsértésének minősítették. Az így kibontakozó viták megnehezítették és elodázták a felsőoktatás reformját. [Kardos et al. 2000]

Az intézmények korábbi szervezeti rendje megmaradt (és ezen belül az egyes felsőoktatási intézmények közötti különbségek is). Személyi kérdésekben az egyetem hatásköre korlátozott volt: a pályázatok alapján a karok tettek ajánlatot, de a miniszter nem mindig a javasolt személyt nevezte ki. Gazdasági ügyekben az intézmények önállósága szintén csekély volt, a gazdasági hivatalok a minisztérium irányítása alatt álltak. A tanítás szabadsága ugyan továbbra sem volt törvényben rögzítve, de a gyakorlatban nem ütközött akadályba. A tanulás szabadságát az intézményi szabályzatok rögzítették. [Ladányi 1991a] Az autonómia tehát az egyetemek belső szervezetére, működési mechanizmusára korlátozódott. A budapesti egyetemekénél továbbra is jóval kisebb önállósággal rendelkezett a többi felsőoktatási intézmény. [Ladányi 1991b]

A századfordulót követően a minisztériumi irányítás a fővárosi egyetemeken is erősödött: az egyetemi tanári kinevezéseknél gyakran figyelmen kívül hagyták az egyetemi álláspontot. Mind személyi, mind gazdasági kérdésekben csökkent az egyetemi önállóság, az egyetemi gazdálkodás az 1910-es években minisztériumi hatáskörbe került. [Kardos et al. 2000]

Ami a belső irányítást illeti, a rektor hatásköre döntési jogosítványok hiányában meglehetősen korlátozott volt, szerepe inkább protokolláris, mintsem menedzser jellegű volt. A szokásos egy éves megbízatás ezzel a névleges szereppel összhangban állt: a „primus inter pares” pozícióban ritkán volt képes a rektor döntő hatást gyakorolni az intézmény működésére. A vezetők menedzseri hozzá nem értése miatt azonban többnyire nehézkes, szakszerűtlen és bürokratikus működés alakult ki. Különösen sok problémát jelentett az egyetemi tanács működése: már a kortársak is rendkívül nehézkesnek, az ügyek intézését késleltetőnek ítélték meg tevékenységét – olyan szervezetnek tartották, amely sajnálatos módon befolyásol olyan ügyeket, amelyekre nézve nem illetékes, amellet a megkívánt szakszerűséggel sem rendelkezik. A szakszerűtlen, „hozzá nem értő többség” dilettáns döntései miatt feltorlódtak az adminisztratív teendők, gyakoriak voltak a vég nélküli ülésezések – mindezek nem vitték előre az egyetem ügyét. A nehézkes, bürokratikus működés némely helyen kaotikus állapotokat teremtett. [Barakonyi 2004a] Finánczy így ír erről 1919-ben: „Két szervi hibája van ennek az intézménynek: egyik, hogy rendkívüli nehézségével nem egyszer késlelteti az ügyek elintézését, a másik, hogy szavazatával érdemben befolyásolja azokat az ügyeket is, amelyekre nézve szakszerűség hiányával semmiképp sem lehet illetékes.” [Finánczy 1919] Korányi ezt így fogalmazza meg: „Az egyetemi tanácsban mindig a hozzá nem értők vannak többségben.” [Korányi 1919] [Mindkettő idézve in: Ladányi 1991b p. 27-28]

### 2.2.3. A két világháború között

Az első világháború utáni területi változások, a trianoni béke következtében lényegesen módosult a magyar felsőoktatás intézményhálózata. A kolozsvári egyetem Szegeden, a pozsonyi Pécssett talált otthont, a selmecbányai bányászati és erdészeti főiskola Sopronba költözött, az eperjesi jogakadémia Miskolcra települt. A kassai és a nagyváradi jogakadémia, mint magyar állami intézmény megszűnt. Ugyanakkor 1920-ban egy új felsőoktatási intézmény létesült: a budapesti közgazdaságtudományi kar (amely 1934-ben a Műegyetemhez csatlakozott). 1930-ban így 37 felsőoktatási intézmény volt Magyarországon. Ebből 6 egyetem: 4 tudományegyetem (Budapest, Szeged,

Pécs, Debrecen), a budapesti Műegyetem, és önálló intézményként működött a fővárosban a Közgazdaságtudományi Kar.

A hallgatói létszám – amely a háború idején lecsökkent – a háború után ismét jelentősen emelkedett, ezt követően azonban ismét gyorsan csökkent. A népességhez viszonyított hallgatói létszámot tekintve ebben a korszakban az európai középmezőnyben foglaltunk helyet. A hallgatók tudományterületek közötti megoszlása viszont ebben az időszakban is egyenetlen volt: a középosztály értékrendjének megfelelően túlsúlyban voltak a jogász, bölcsész és hittudományi hallgatók, kevés volt azonban a műszaki, közgazdasági pályák iránt érdeklődő fiatal.

A magyar felsőoktatás történetében új fejezetet jelentett Klebelsberg Kuno (1875-1932) miniszteri tevékenysége 1922-1931 között. Felismerte az oktatás jelentőségét a súlyos gazdasági-társadalmi problémákkal küszködő ország fejlődése szempontjából. Konzervatív modernizációra irányuló törekvéseinek lényege a felsőoktatás területén a kulturális decentralizáció, valamint magas színvonalú, európai látókörrel rendelkező szakembergárda kiképzése volt. Hangsúlyozta, hogy az egyetem nemcsak oktató, hanem kutató intézmény is, és egészséges tudományos verseny csak több egyetem, kulturális központ működése esetén lehetséges. A vidéki egyetemeknek – a pénzügyi stabilitást és a beruházási keretek növelését elérve – látványos fejlődést biztosított. A tanulmányi rendszer néhány képzési ágban kedvezően módosult. A tanári karok színvonala azonban ellentmondásosan alakult. Az előző időszakban tevékenykedő kiemelkedő professzorok nagy része nyugalomba vonult, vagy más ok miatt távozott az egyetemekről, hiányuk komoly veszteségeket jelentett. Ugyanakkor az ekkor kinevezett professzorok között számos kitűnő tudós volt. Ám jó néhányan politikai okok miatt nem kerülhetett katedrára. [Ladányi 1991b és 2000a]

1930-as évek egyértelműen visszaesést jelentettek a magyar felsőoktatásban. A Bethlen-kormány – így Klebelsberg – lemondása egybeesett a gazdasági válság elmélyülésével. (A világgazdasági válság a magyar felsőoktatásban is érezte hatását: Szegeden például 15 tanszék szűnt meg. [Kiss 2000]) A Gömbös-kormány, melynek minisztere 1932-től Hóman Bálint volt (posztját egészen 1938-ig, majd 1939-től 1942-ig, tehát a következő kormányokban is megtartotta) jelentősen csökkentette a felsőoktatási intézmények finanszírozását. A központi támogatás a mélypontot 1934-35-ben érte el az 1929-es előirányzat 69,4%-án, és még 1939-ben is csak annak 81%-a volt. Ráadásul a költségvetési előirányzatok 80%-a a budapesti egyetemekre került. Ez a vidéki egyetemeken egész tanszékek megszüntetéséhez vezetett.

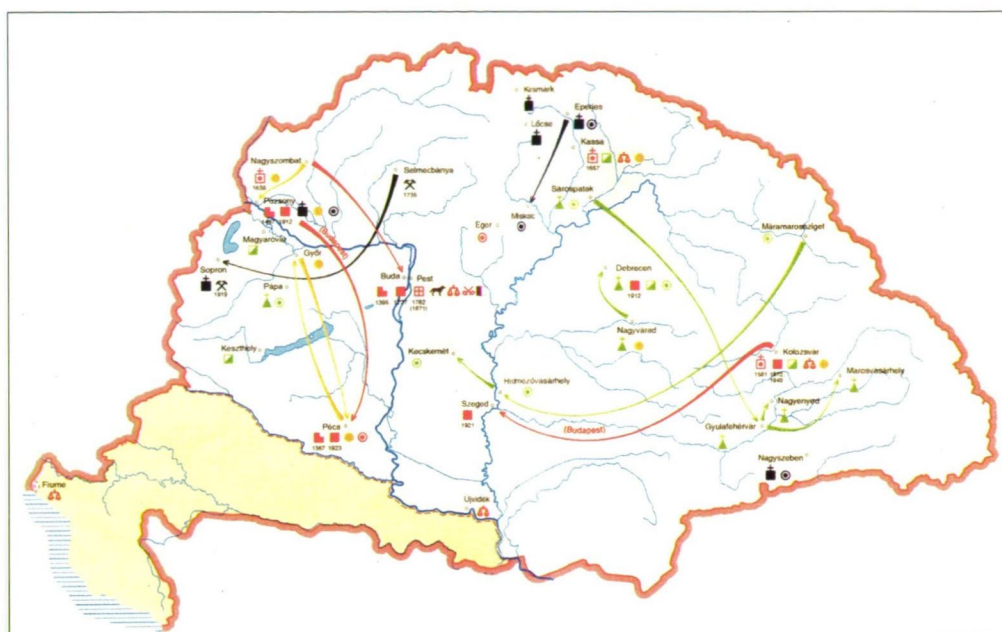
Ennek következményeként a magyar felsőoktatás még Közép-Európában is versenyhátrányba került. Ebben az időszakban ugyanis Csehszlovákiában 423, Romániában pedig 292 új tanszék jött létre. Összehasonlításképpen: míg 1935-ben Magyarországon mindössze 31 természettudományi tanszék működött, addig Csehszlovákiában 82, Romániában 86, Németországban pedig 489.

A hallgatói létszám ebben az időszakban növekvő mértékben csökkent. Míg 1930-ban 16 782 hallgatója volt a magyar felsőoktatási intézményeknek, addig 1938-ban már csak 13 666. Így a százezer lakosra jutó hallgatók száma 193-ról 150-re csökkent, ezzel egyes, gazdaságilag fejletlenebb országok is maguk mögé utasították hazánkat. A hallgatói létszám csökkenése részben a gazdasági válsággal, részben a demográfiai hullámvölgygel függött össze, de szerepet játszott benne a zsidó hallgatók arányát korlátozó numerus clausus is. A képzési területek közötti korábbi aránytalanság – jogászképzés túlsúlya, műszaki és gazdasági képzés alacsony aránya – megmaradt. Ezt jelzi, hogy a joghallgatók száma önmagában annyi volt, mint a mérnök, közgazdász, mezőgazdász, orvos, állatorvos és gyógyszerészhallgatóké összesen. Ez az összetétel csak a 30-as évek végétől, a háborúra való felkészülés miatt változott meg. A tanári karok színvonala heterogén volt, az asszisztencia problémái megoldatlanok maradtak vagy súlyosbodtak. A magyar felsőoktatás ebben az időszakban nemcsak a gazdaságilag fejlettebb európai országokétól maradt el, hanem néhány, hazánknál fejletlenebb országétól is.

Az 1930-as évek második felében a felsőoktatás működési feltételei lassan és kis mértékben javultak. 1939 után, a területi változásokkal összefüggésben az intézményhálózat ismét módosult, a felsőoktatási intézmények száma 57-re emelkedett (5. ábra), a hallgatói létszám 60%-kal nőtt, de a népességhez viszonyított arányuk tovább csökkent. [Ladányi 1991b és 2002a]

A tanácsköztársaság alatt a Közoktatásügyi Népbiztosság centralizált, operatív irányítást gyakorolt az egyetemekre, de intézkedései a történelmi események miatt nem voltak tartósak. Bukása után lényegében a régi rend állt helyre.





5. ábra: Magyarország felsőoktatási intézményei 1944-ig [Kardos et al. 2000]

A felsőoktatás irányításának általános keretei a Horthy-korszakban sem változtak. Klebelsberg előremutató tervei – egyetemközi bizottság (Suprauniversitas) felállítása, amely a miniszteri befolyás korlátozását, a hivatalnoki rendszer háttérbe szorítását, az önkormányzati elv érvényesítését célozta; az egyetemek korporatív jogi személyiséggel való felruházása – nem valósultak meg. A kinevezési hatáskörök sem változtak. Pozitív fejlemény, hogy létrejött az Országos Felsőoktatási Tanács, mint a miniszter tanácsadó testülete. Magyary Zoltán koncepciója nyomán átszervezték az egyetemek gazdasági irányítását is, mely ennek hatására hatékonyabb és szakszerűbb lett. Az egyetemeken gazdasági bizottságot hoztak létre a gazdasági szempontok érvényesítése céljából, de a gazdasági hivatalok továbbra is a miniszter irányítása alatt álltak. Ugyanakkor nem lehet pontosan tudni, hogy ez a hatáskör mennyiben volt pusztán formális. A minisztérium irányító munkájának színvonala javult.

A felsőoktatás irányításának törvényi rendezésére nem került sor; ennek alapvető kérdéseit – átfogó felsőoktatási törvény hiányában – alacsonyabb rendű jogszabályok határozták meg. Ezek alapján az állami (miniszteri) hatáskörök túlsúlya érvényesült, az egyetemek csak korlátozott autonómiával

rendelkeztek mind a személyi, mind a tanulmányi, mind a gazdasági ügyeket tekintve. {7} [Ladányi 1991b és 2002a]

## 2.2.4. Az államszocializmus időszaka

### a) 1948-1956

A második világháborút követően a győztes nagyhatalmak megállapodása értelmében a vesztes Magyarország a Szovjetunió érdekszférájába került. A szovjet modell átvétele a politikai és a gazdasági rendszerhez, valamint a társadalom más intézményeihez hasonlóan a felsőoktatásban is megtörtént. Az addig német mintájú magyar felsőoktatás a szovjet modell szolgálja mása lett.

A politikai struktúra rányomta a bélyegét a felsőoktatás irányítására, a felsőoktatási intézmények szervezetére, a káderpolitikára, a képzési folyamatra és az oktatás tartalmára is. Ennek első lépését az 1948-49-es egyetemi reform jelentette. Ez, bár néhány racionális tanulmányi és szervezeti változtatást megvalósított, több diktatórikus, bürokratikus intézkedést foganatosított. Az erőltetett fejlesztés és iparosítás igényeinek megfelelően a hallgatói létszám jelentős emelését irányozták elő. A hallgatói létszám így 1949-53 között több mint 2,5-szeresére nőtt (1950-ben 32,5 ezer; 1953-ban már 60,5 ezer hallgató tanult a magyar felsőoktatásban). A népességhez viszonyított hallgatói létszám tekintetében Európában a negyedik helyre léptünk elő. Ettől kezdve azonban a hallgatói létszám csökkenésnek indult (1958-ban már csak 34 ezer hallgató tanul a magyar felsőoktatási intézményekben). Előírták a munkás-paraszt származású hallgatók arányának növekedését – a felvételinél elsősorban káderezést, és nem szakmai vizsgáztatást folytattak. (1949-ben 35,7%, 1952-ben 56,5%, 1958-ban 52,1% volt a munkás-paraszt családból származó hallgatók aránya.) A hallgatói létszám növekedéséhez a középiskolák – különösen a szakérettségi bevezetése után – nem voltak képesek „minőségi” bázist biztosítani. A gyenge képességű hallgatókat azzal próbálták meg segíteni, hogy a követelményeket leszállították – ezzel a képzés színvonala jelentősen csökkent. A közgazdasági, műszaki és természettudományi képzés fejlesztését állították előtérbe: ezeken a tudományterületeken az intézményhálózat is fejlődött (Miskolc, Sopron, Veszprém, Szolnok és a budapesti önálló közgazdaságtudományi egyetem), a hallgatói létszám pedig ezeken a tudományterületeken kiemelkedően nőtt.

Bár a felsőoktatás költségvetési előirányzata az 50-es évek elején több mint kétszeresére emelkedett, és a mennyiségi fejlődés igényeit ez többé-kevésbé kielégítette, a hallgatói létszám ugrásszerű növekedésének tárgyi feltételeit azonban csak részben sikerült biztosítani. Ennek következménye a túlszűfolttság, az alacsony műszer-ellátottság lett.

A korábban egységes egyetemeket különálló, legfeljebb 3 karból álló „tisztá profilú”, specializált intézményekre tagolták. Az új intézmények a szakirányuknak megfelelő minisztérium irányítása alá kerültek; ennek következtében 32 állami felsőoktatási intézmény 11 minisztériumhoz és főhatósághoz tartozott. Ez a helyzet évtizedekig rányomta a bélyegét a felsőoktatás állami irányítására. [Ladányi 1991b és 1986] A szétválasztott intézmények létrehozták a saját infrastruktúrájukat, teljes autarchiára rendezkedtek be. Ez a szűkös erőforrások pazarlásához és a színvonal eséséhez vezetett. [Barakonyi 1996]

A szovjet mintára felállított tudományos akadémiák létrehozásával elválasztották a kutatást az oktatástól. [Reisz 2003] A szakemberszükséglet egyoldalú előtérbe állítása, az egyetemektől független kutatóhálózat kiépülése az egyetemek kutatómunkájának elsorvadásához, az addig is korlátozott tudományos utánpótlás-nevelés teljes háttérbe szorulásához vezetett. [Ladányi 1991b]

Az intézmények autonómiáját a diktatórikus rendszer erősen korlátozta, nyílt ideológiai elkötelezettséget várt el az egyetemtől és ezt minden eszközzel ki is kényszerítette. Ezzel az egyetemi autonómia legmélyebb rétege, a gondolat szabadsága került veszélybe. A rendszer iránti lojalitás mindennél erősebb követelménnyé, egzisztenciális feltétellé vált. [Barakonyi 2004a]

A felsőoktatásban tehát a monolitikus pártirányítás lett meghatározó. A felsőoktatás-politikai döntéseket a vezető pártszervek hozták. A felsőoktatási intézményeket felügyelő minisztériumok feladata mindössze a párt döntéseinek végrehajtása, végrehajtatása volt. A felsőoktatás állami irányítását a minisztériumi hatáskörök túlsúlya jellemezte. Az egyetemek önállóságát minimálisra korlátozták. Mivel a minisztérium és az intézmények közötti hatáskörmegosztás nem került szabályozásra, a főhatóság olyan kérdésekkel is rendszeresen foglalkozott, amelyek a felsőoktatási intézményeken belül is megoldhatók lettek volna. A felsőoktatási intézmények vezetésében az egyszemélyi felelős vezetés elvét kívánták érvényesíteni; a rektor és a dékán tényleges hatáskörét azonban nagymértékben korlátozta a párttitkár, a személyzeti és a tanulmányi osztály

vezetőjének szerepe. Az egyetemi és kari tanácsok csak konzultatív testületek voltak, döntési jogkörrel nem rendelkeztek. A felsőoktatási intézmények világnézeti-politikai megerősítésének szándéka vezérelte a kinevezéseket és nyugdíjazásokat is. A felsőoktatási káderpolitikát így súlyos torzulások, hibák, törvénytelenések jellemezték. Teljessé vált a tanulmányi rend kötöttsége, központi szabályozása. A tanulmányi döntéseket ideológiai megfontolások torzították (kötelező marxizmus-leninizmus és orosz nyelvoktatás; a szociológia, a pszichológia és a nyugati nyelv szakok megszüntetése). A felsőoktatási intézmények külkapcsolataiban elsorvadtak a nyugatiak, és bővültek a Szovjetunióhoz fűződők.

Az országgyűlés előtt 1949-től a rendszerváltásig nem szerepelt felsőoktatási téma; mindent minisztertanácsi rendeletekkel és határozatokkal szabályoztak. [Ladányi 1991b]

A szocialista rendszer első alapvető felsőoktatási jogszabálya az 1950-es 274. sz. minisztertanácsi rendelet volt, mely az egyetemek szervezetét szabályozta. Ennek célja az volt, hogy hatálytalanítsa az elavult, feudális jellegű egyetemi szervezeti formát. Célja volt az állami vezetés megerősítése; a miniszter, a rektor, a dékán és a tanszékvezetők hierarchikus láncolata útján az egyetemi oktatók és hallgatók állami irányítása. Megvalósította a felsőoktatási intézmények egyszemélyi – rektor, dékán, tanszékvezető – vezetését. Ez a hierarchikus viszony kisebb-nagyobb mértékben egészen 1990-ig megmarad (az 50-es, 60-as években ez erőteljesebben, később enyhébben nyilvánult meg). [Madarász 1990] Az egyetemi tanácsnak és a kari tanácsoknak nem volt döntési joguk; a rektor és a dékán tanácsadó testületeként funkcionálnak. [Ladányi 1991a]

Az egyetemi tanári kinevezések 1950-ig az Elnöki Tanács, utána az Minisztertanács hatáskörébe tartoztak, az MTA vélemény-nyilvánítási joga mellett. Docenseket a miniszter nevezhetett ki pályázat útján, de az egyetemi pártszervek előzetesen véleményezték a jelölteket. A tudományos minősítések odaítélését kivették az egyetemek kezéből, és az MTA-nak adták. A korábbi egyetemi tudományos címeket (egyetemi doktor, magántanár) eltörölték, helyettük szovjet mintára bevezették a kandidátusi és a tudomány doktora fokozatokat.

A tanulmányi rendet miniszteri rendelkezéssel alakították ki – e téren is tovább csökkent az egyetemek önállósága. Még az előadások tematikáját és a nem kötelező tárgyak tanmenetét is a miniszter hagyta jóvá.

Az intézmények belső működését ebben az időszakban az anarchia jellemezte. Az egyetemek vezetését az 1949-ben megszervezett tanulmányi osztály-k minisztérium által delegált vezetői, a személyzeti osztály vezetője és a pártszervezet titkára látták el. Ezek a rektor és a dékánok felett állóknak tekintették magukat; működésüket a hatalmi túlkapások jellemezték.

1953-tól a megváltozott belpolitikai légkörben egyre határozottabban merült fel a korábbi hibák kiküszöbölése, ezen belül a centralizált felsőoktatás-irányítás csökkentése, az egyetemek önállóságának növelése. Ez az elhatározás 1953-ban és 1954-ben a hibákat felszínesen érintő párthatározatokban öltött testet. 1956 februárjában új szabályozásra került sor (4. sz. törvényerejű rendelet és 1012. sz. minisztertanácsi határozat), mely kis mértékben növelte az intézmények önállóságát. A rektorok és a dékánok kinevezését határozatlan idejűre módosították – ezzel erősödött az intézményeken belül a rektori és dékáni vezetés. Emellett a pártirányítás kissé lazult; az előadások tematikáját például ezt követően nem kellett jóváhagyatni. 1956 tavaszától ez a tendencia tovább erősödött: mérséklődtek a tanulmányi kötöttségek, visszaállították az egyetemi doktori címet. Így a felsőoktatás irányításának részleges decentralizálása, korábbi minisztériumi hatáskörök leadása, az egyetemek önállóságának kis mértékű növekedése jellemezte az időszakot. 1956 októberében, amikor az egyetemek irányítását a forradalmi bizottságok vették át, a hallgatók egyetemi autonómiát, tanszabadságot követeltek, valamint, hogy a tudományos fokozatok odaítélésnek joga kerüljön vissza az egyetemekhez. A forradalom 11 napja alatt azonban ezek nem valósulhattak meg. [Ladányi 1991a és 1991b]

#### b) A „rekonszolidáció”

A forradalom bukása után, 1957-től ismét kialakultak a pártirányítás szervezeti keretei. A felvételi gyakorlatban visszatértek a Rákosi-korszak „osztálypolitikás” gyakorlatához, és a káderpolitikában is az ideológiai szempontok maradtak a meghatározóak. A felvételi keretszámokat – a végzős hallgatók elhelyezkedési problémái miatt – továbbra is alacsonyan tartották.

Az 1960-as évek több tekintetben is új korszakot jelentettek a magyar felsőoktatásban. Az évtized első felében a felsőoktatás nagyarányú mennyiségi fejlődése, a hallgatói létszám emelkedése (Európában ekkor Magyarországon a legmagasabb, több mint 100%-os a bővülés), az intézményhálózat fejlődése (43-ról 92-re) következett be a gazdasági fejlesztési tervek nyomán egyre erőteljesebben jelentkező

szakemberszükséglet miatt. Ez a bővülés főleg a termeléssel közvetlenül összefüggő tudományágakban, és több felsőfokú technikum és szakiskola szervezésével valósult meg. A felsőoktatás költségvetési előirányzatai több mint kétszeresére emelkedtek. A mennyiségi növekedéssel azonban a tárgyi feltételek és az oktatói létszám bővülése nem tartott lépést, ez az extenzív jelleg pedig kedvezőtlenül befolyásolta az oktatás színvonalát. [Ladányi 1991b]

1957-től erősödött a felsőoktatás irányításának centralizált jellege. Az egyetemi tanárokat és docenseket például központilag áthelyezhették, a „bizalmas” munkaköröket (tanárok, docensek) pedig csak a Minisztertanács Személyügyi Titkársága előzetes hozzájárulásával lehetett betölteni. Ugyanakkor pozitív jelenségek is mutatkoztak: a minisztérium munkájában erősödött a szakmaiság, megalakult a Tudományos és Felsőoktatási Tanács, bizonyos karokon lazultak a tanulmányi kötöttségek, és továbbra is megmaradt az egyetemi doktori cím, ami némileg őrizte az egyetemek tudományos súlyát.

1961. október 11-én elfogadták a „Magyar Népköztársaság oktatási rendszeréről” szóló III. sz. kerettörvényt, amely kiegészítéseként a felsőoktatást az 1962. évi 22-es sz. törvényerejű rendelet és a 35-ös sz. kormányrendelet szabályozta. Előbbi határozta meg a felsőoktatási intézmények belső szervezetét és vezetését. Az egyetemi vezetők hivatali idejét 3 évben (+1 ciklus) határozták meg. Nem változtattak azon, hogy az egyetemi tanács és a kari tanácsok csak véleményező és javaslattevői hatáskörrel rendelkeztek. Visszalépés történt a tanszabadság kérdésében: a rendelet előírta a tantervek és oktatási programok központi jóváhagyását. A 35-ös sz. rendelet a minisztériumok hatáskörét szabályozta a felsőoktatási intézményekkel kapcsolatosan. Minisztériumi szintre rendelte a szakok és tanszékek létesítésének jogát, valamint a felsőoktatási intézmények szabályzataival, vizsgarendjével, az oktatói munkakörök betöltésével kapcsolatban az illetékes minisztériumoknak egyetértési jogot biztosított. [Ladányi 1991a]

Ennek ellenére Madarász [1990] úgy látja, hogy ez a törvény az előző korszak centralizmusával szemben növelte az egyetemek önállóságát, és szűkítette az államigazgatási hatásköröket. Hasonlóképpen értékeli a törvényt Kardos és szerzőtársai [2000] is. 1965-ben egy miniszteri utasítás kimondta, hogy a kari tanács tagjainak egy része választás útján kerüljön a tanácsba, és lehetővé tette a tanszékcsoportok létrehozását, de az egyetemek irányításában nem hozott jelentős változást. [Ladányi 1991a]

Fontos eleme volt a reformnak a felvételi politika megváltoztatása: megszüntették a felvételi keretszámokban a származás szerinti kategorizálást. Ám a gyakorlatban a fizikai dolgozók gyermekeit továbbra is előnyben részesítették, és egyéb politikai preferenciákat is alkalmaztak. A káderpolitikában éppen az ellenkező jelenség következett be: elvi szinten nem történt változás, a gyakorlatban azonban több, 1957-ben elmozdított oktató visszakerülhetett a katedrára, és a kinevezéseknél a korábbinál nagyobb hangsúlyt kaptak a szakmai szempontok.

### c) A reformok útján

Az 1960-as évek második felétől a központi irányítás – az ország teljesítőképességére és az extenzív bővülés okozta feszültségekre tekintettel – a felsőoktatás fejlesztési ütemének mérséklését határozza el. Ennek megfelelően a hallgatói létszám ezt követően csak elenyésző mértékben nőtt, a felsőoktatási intézmények száma 92-ről 55-re csökkent. Így – mivel a fejlett ipari országokban éppen ekkor bontakozott ki a felsőoktatás expanziója – a magyar felsőoktatás nemzetközi pozíciója lényegesen romlott. Ugyanakkor, mivel a felsőoktatás beruházási ráfordításai emelkedtek, a képzés színvonala és az egyetemi tudományos munka feltételei javultak. [Ladányi 1991b]

Az 1960-as évek második felében az új gazdasági mechanizmussal összefüggésben jelentős változások következtek be a felsőoktatás irányításában. A költségvetési szervek gazdálkodásában lehetőség nyílt a rovatok közötti átcsoportosításra, a kötött munkaerő-gazdálkodás pedig bérkeret-gazdálkodássá oldódott.

1969-ben három intézkedéscsomag is született, melyek növelték a felsőoktatási intézmények önállóságát az oktatás és kutatás irányításában: a 14. sz. törvényerejű rendelet, a 25. sz. kormányrendelet és a 3. sz. miniszeri rendelet. Ezek kimondták, hogy az egyetem dönt minden olyan egyetemi ügyben, amelyet a jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe, vagy a felügyeleti hatóságuk rendeletben magának fenn nem tart. A képzési követelményeket például ugyan továbbra is a minisztérium határozta meg, de a tanterveket és a tantárgyi programokat az intézmények. Ugyanez vonatkozott a tudományos tervekre is. A rektorhelyetteseket ettől kezdve az egyetemi tanács választhatta meg, a miniszter csak megerősítette; a dékánhelyetteseket a kari tanács választotta és a rektor erősítette meg. A tanszékvezetőket (a marxizmus-leninizmus tanszék kivételével) az egyetemi tanács bízta meg. Az egyetemi testületek hatásköre nőtt: minden alapvető

fontosságú kérdésben döntési jogosultságot kaptak. Ezzel megszűnt az egyszemélyi vezetés; jogszabály deklarálja az osztott vezetés elvét. „Az egyetem vezetése a vezetők és a testületi szervek között megosztott hatáskörökkel történik.” A kormányrendelet a testületi szervek korszerű, demokratikus kialakítására és a testületi szervek döntési, hatásköri elsőbbségére vonatkozó szabályozást adott. Az 1968-as külföldi diákmegmozdulások hatására nőtt a hallgatók részvétele az intézményirányításban. [Ladányi 1991a] Nem csak a hallgatókat, hanem az alacsonyabb beosztású fiatalabb oktatókat is bevonták az egyetemi tanácsba és a kari tanácsokba (korábban ezek a tanácsok csak az egyetemi tanárokból és tanszékvezetőkből álltak). [Madarász 1990] Ekkor vezették be az egyetemi főtitkári megbízatást is. Mindez jelentős lépést jelentett az egyetemek önállóságában és belső demokratizálásában.

Ugyanakkor továbbra is több tényező korlátozta a fentiek kiteljesedését. Az egyetemi tanárok kinevezése továbbra is a miniszter joga volt, az egyetemi tanács bizonyos döntéseit (szabályzatok, tantervek, tanszékvezetői megbízások) a miniszternek jóvá kellett hagynia, és vétőjoga volt más egyetemi tanácsi határozatokkal kapcsolatban is. A miniszter ekkor megállapított hatásköre egészen 1985-ig meghatározta az egyetemek és az államigazgatás viszonyát. A főiskolák és más felsőoktatási intézmények az egyetemekhez képest jóval kisebb önállósággal rendelkeztek. Ennek oka az volt, hogy az új jogszabályok csak az egyetemekre és az egyetemi jellegű főiskolákra vonatkoztak, a többi felsőoktatási intézményre az 1962-es szabályozás maradt érvényben. [Madarász 1990] Tudományos téren csak kis előrelépés történt az egyetemek szerepét illetően: javaslatot tehettek a kandidátusi fokozat odaítélésére. Az oktatási szervezeti egységek döntési joggal rendelkező testületei nem jöttek létre. A pártirányítás lazábbá vált; a minisztérium kormányzati befolyása, súlya növekedett, ágazati funkcióját hatékonyabban gyakorolta. [Ladányi 1991b]

#### d) Az 1970-es évek

A hallgatói létszám az 1970-es évek első felében jelentősen, 35%-kal emelkedett, főleg a demográfiai növekedés következtében. Az évtized második felében – részben a világgazdasági szerkezeti válság hatására – a felsőoktatásban tanulók száma lényegében stagnált. A hallgatói létszám képzési ágak szerinti megoszlása változott: csökkent a műszaki (különösen az agrár), és nőtt a közgazdasági és jogi terület, de különösen a pedagógusképzés súlya. Az intézményhálózat csak kis mértékben változott, és nem csökkent a széttagoltsága sem (57 felsőoktatási intézmény és 24



székhelyen kívüli egység működött az országban). Továbbra is sok volt a szűk profilú, alacsony hallgatói létszámú intézmény. A felsőoktatás működésének és fejlesztésének anyagi-tárgyi feltételei rosszabbak voltak, mint az 1960-as évek második felében. Ráadásul a meglévő források elosztásában is aránytalanságok mutatkoztak: a műszaki felsőoktatási intézmények és a tudományegyetemek jóval kisebb mértékben részesültek a beruházási támogatásokból, mint a pedagógusképzők és az orvosegyetemek. Az oktatásban a költségvetési előirányzatok már csak a működésre voltak elegendők. Nagyobb támogatás jutott viszont az egyetemi kutatásokra ebben az időszakban. [Ladányi 1991b]

Az 1970-es években a felsőoktatás irányítás keretei nem változtak, de a belpolitikai helyzet okán a gyakorlatban negatív jelenségek mutatkoztak. A miniszter a korábbinál fokozottabban szólt bele a tantervekbe, a rektorok pedig néha olyan kérdésekben sem vállalták a döntést, ami elvileg egyetemi hatáskör lett volna, inkább előzetesen konzultáltak a miniszterrel. A „kézivezérléses” minisztériumi irányítás tehát fokozódott, ráadásul a művelődési minisztérium hatékonysága és ágazati súlya csökkent, és felsőoktatási kérdésekben is erősödött a pártirányítás. Az egyetemeken belső érdekcsoportok a pártszervek támogatásával korlátozták a demokratikus működést. A hallgatók részvétele az egyetemirányításban néhol csak formális volt.

1978-tól a belpolitikai viszonyok újbóli változása miatt kezdeményezték az 1972-ben megtorpanó reformok folytatását. Munkabizottság alakult, amely javaslatokat fogalmazott meg „A magyar felsőoktatás helyzete és fejlődési irányai” címmel. A felsőoktatás növekvő társadalmi szerepére és bővülő funkcióira tekintettel meghirdették a minőségi követelmények előtérbe állítását. A dokumentum újrafogalmazta a felsőoktatás funkcióját is. „A felsőoktatásnak elméletileg szilárdan megalapozott tudást kell adnia, s egyben önálló, alkotó gondolkodásra és tájékozódásra kell nevelnie. Ezért a szélesebb szakmai alapozó ismereteket nyújtó, tovább építhető, a későbbi szakosodást biztosító, átfogóbb szakképzési profilokat kell kialakítani. Ki kell építeni a felsőoktatási rendszerben a posztgraduális szintet, amely s szűkebb szakosodás, a diplomamegújító továbbképzés, a tudományos kutatóképzés és a vezetőképzés valamennyi formájának keretét nyújt, a felsőoktatásnak az ország tudományos kutató-bázisának alapvető elemévé kell válnia...” [Oktatáspolitikai dokumentumok 1980-84. Budapest, 1984. p. 20-21.] Az 1979. évi 1. sz. miniszteri rendelet szerint az oktatói helyek betöltésekor nyilvános pályázatot kellett hirdetni, és a pályázati eljárás része volt a véleményezés és a testületi szavazás.

Ami az egyetemirányítást illeti, a javaslatokban utalás történt arra, hogy célszerű lenne növelni az egyetemek önállóságát és felelősségét, mert nem szerencsés, hogy a minisztérium az intézmények közvetlen irányításával foglalkozik. Határozottan megfogalmazták az egyetemen belüli decentralizáció és demokratizálás szükségességét. Az állampárt Politikai Bizottsága 1981-ben határozatot fogadott el, melyben leszögezték, hogy a főhatóság gyámkodó jellegű beavatkozásainak maradványai még mindig megvannak, a belső bürokratizmus és személyi csoportosulások gátolják a demokratikus légkör erősödését. [Ladányi 1991a]

#### e) Az utolsó évtized

Ebben az időszakban a magyar felsőoktatást mennyiségi értelemben visszaesés jellemezte. A hallgatók száma – főleg a pénzügyi megfontolások miatt alacsony szinten tartott felvételi létszámok miatt – csökkent, és Magyarország az össznépesességhez viszonyított hallgatói létszám tekintetében az európai országok között az utolsók közé szorult. A tudományterületek közötti belső aránytalanságok is tovább nőttek.

Bár a pártvezetés és a szakértők is felismerték az intézményhálózat szétaprózottságának tarthatatlanságát, és annak felszámolása több határozatban is szerepelt, a gyakorlatban e téren nem sok történt. Átszervezésekkel ugyan 54-re csökkent a felsőoktatási intézmények száma, a kihelyezett tagozatok száma viszont 29-re nőtt. A világgazdasági szerkezeti válság elhúzódó hatása következtében fokozatosan romlott a felsőoktatás anyagi háttere. A felsőoktatás költségvetési előirányzatai az inflációnál jóval kisebb mértékben emelkedtek, a beruházások háttérbe szorultak. Nemcsak a felsőoktatási intézmények alapellátottsága, hanem az oktatók bérszínvonala is jelentősen romlott. A kedvezőtlen pénzügyi feltételek az egyetemi kutatást is kedvezőtlenül befolyásolták. [Ladányi 1991b]

1983-ban a Minisztertanács határozatot fogadott el a felsőoktatás ezredfordulóig tartó komplex fejlesztéséről. Ennek legfontosabb elemei a következők voltak:

- hatásköri decentralizáció, feladatok és hatáskörök egyértelmű elválasztása;
- intézmények önállóságának növelése az önszervezés és önírányítás elemeinek erősítésével;
- külső és belső demokratikus ellenőrzés rendszerének kiépítése (szakmai szervek, oktatók, hallgatók, felvevő közeg, tudományos szféra, központi politikai irányítás érdekei egyszerre érvényesüljenek;

- érdekeltségi rendszer beépítése az irányítási rendszerbe, amely biztosítja a szakmai racionalitás érvényesülését;
- normatív túlszabályozottság megszüntetése;
- speciális jogállás biztosítása az egyes felsőoktatási intézményeknek, nagyságtól és önálló irányító munkára való alkalmasságtól függően;
- felsőoktatási intézmények belső irányítási rendszerében a belső és külső szakmai és demokratikus kontroll súlyának növelése, ennek érdekében döntési jogkörrel rendelkező, 50%-ban külső szakemberekből álló tudományos tanácsok létrehozása.

[Oktatáspolitikai dokumentumok 1980-84. Budapest, 1984. p. 93-94.]

Törvényerejű rendelettel választották szét az egyetemi doktori címet és az egyetemi doktorátust (1983. évi 20. sz. rendelet), mely utóbbi az egyetemeken volt szerezhető – ez a tudományos fokozatok első lépcsőjét jelentette.

Ám az ELTE-n 1983-ban kirobbant úgynevezett matematikus-ügy {8} miatt a pártvezetés úgy ítélte meg, hogy erősíteni kell a felsőoktatási intézmények központi irányítását. Ezért 1984-ben két rendeletet (13. sz. minisztertanácsi és 9. sz. miniszteri rendelet) fogadtak el, melyben a rektorok és a tanszékvezetők megbízását ismét minisztériumi hatáskörbe utalták (az egyetemi tanácsnak és a kari tanácsoknak csak vélemény-nyilvánítási joga maradt). Az egyetemi tanári kinevezések pedig a Minisztertanács hatáskörébe kerültek. Ezek a lépések egyértelmű recentralizációt jelentettek a felsőoktatás-irányításban.

A belpolitikai helyzet változása miatt azonban a központosítás nem volt hosszú életű: az 1985-ös I. törvény az oktatásról (mely az óvodai oktatástól a felnőttképzésig szabályozta a magyar oktatást, és meglehetősen szűkszavúan foglalkozott a felsőoktatással) az intézmények vezetése és a testületi szervek szerepe tekintetében az 1969-es szabályozáshoz nyúlt vissza. Meghatározta a felsőoktatási intézmények önkormányzati jogait, növelte a testületi szervek szerepét, immár törvényileg előírva az osztott vezetés elvét. Fontos, hogy a törvény nem tett e téren különbséget az egyetemek és a főiskolák között, vagyis a főiskolák önállóságát az egyetemekével azonos szintre emelte. Az oktatók részleges tanítási szabadságot kaptak a tantervi irányelvek keretein belül (tananyag és módszer megválasztása), a hallgatóknak jogot biztosított az intézményvezetésben való részvételre és az oktatók véleményezésére (25. sz. miniszteri rendelet). Nem növelte azonban az egyetemek szerepét a tudományos minősítésben. Haladó kezdeményezés, hogy a törvény lehetőséget adott a külső kontroll szerepére hivatott intézményi Tudományos

Tanácsok alakítására, de jellemző módon egyetlen felsőoktatási intézményben sem jött létre ilyen testület. Azt is kimondta a törvény, hogy az egyetemi tanácsban és a kari tanácsokban az illetékes állami szervek képviselőjének és a tudományos és gyakorlati élet megbecsült szakembereinek megfelelő arányú részvételt kell biztosítani. Szintén előremutató, hogy az egyetem vezetése részére beszámolási kötelezettséget írt elő a testületi szervek felé. A rektorok, főigazgatók és dékánok hivatali idejét 5+5 évre emelte; kinevezési rendjüket azonban változatlanul hagyta. A többi vezetőt továbbra is a Minisztertanács bízta meg, figyelemmel az egyetemi tanács, a kari tanácsok és a társadalmi szervezetek véleményére (ezt az intézkedést az 1990-es törvénymódosítás is érvényben hagyta). [Madarász 1990] A minisztérium hatáskörének pontos meghatározását a törvény a Minisztertanács hatáskörébe utalta (23.§ 1-3. bek.). Egyetemet és főiskolát az Elnöki Tanács, egyetemi kart, főiskolai kart pedig a Minisztertanács létesíthetett és szüntethetett meg. Tanszék létesítését és megszüntetését a Minisztertanács szabályozta. (117-118.§)

Madarász [1990a] a belső demokrácia szűkítéseként értelmezi, hogy ez a törvény már nem az egyetem egészének, hanem az egyetem vezetőjének jogává teszi, hogy döntsön minden olyan kérdésben, amit jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe.

Sajnálatos módon az 1985-ös 41. sz. minisztertanácsi rendelet több, a fent felsorolt haladó kezdeményezésekkel ellentétes rendelkezést tartalmazott. Mindenekelőtt törvény adta jogával élve indokolatlanul sok kérdést utalt a minisztérium hatáskörébe (pl. tantervi irányelvek, szabályzatok, nemzetközi kapcsolatok szabályai, rektorhelyettesek, főigazgató-helyettesek, intézet- és klinikaigazgatók, tanszékvezetők megbízása). Megmaradt a miniszter vétőjoga is, sőt, társadalmi érdekekre hivatkozva bizonyos tevékenységekre kötelezhette is a felsőoktatási intézményeket. Ezzel tehát irreális mértékű jogokat biztosított a rendelet a miniszternek. Igaz, azt is tartalmazta, hogy a miniszter hatásköröket delegálhat az intézményeknek – és ez a későbbiekben nagy jelentőséget kapott.

A törvény és a rendelet együttesen tehát jórészt fenntartották az egyetemi önállóságra és demokratizmusra vonatkozó törekvéseket, de vegyítették azokat az intézményi függetlenség korlátozására irányuló törekvésekkel.

Az 1985-ös törvény végrehajtási rendeletei 1986-ban születtek meg. A felsőoktatási intézmények működését és belső irányítását a 20. sz. miniszteri rendelet szabályozta, mely a felsőoktatási intézmények szervezeti és

működési szabályzatainak alapelveit rögzítette. Célja volt a testületi szervek szerepének, döntési jogkörének növelése. A testületek összetételére a következő irányelveket fogalmazta meg: a tagok 1/3-a tisztségénél fogva tag, 1/3-át a hallgatók adják, 1/3-ot pedig a dolgozók választanak. A tanácsok véleményezési, javaslattevési és döntési jogosítványokat kaptak. Dönthettek szakmai kérdésekről, szakmai testületek kialakításáról, saját működési rendjükről, szervezeti kérdésekről. A hallgatók az őket érintő kérdésekben javaslattevő, véleményező és egyetértési jogot kaptak. [Kardos et al. 2000]

A vonatkozó párt- és állami határozatokban és a fejlesztési programban megjelölt célok, feladatok a jogszabályokban és a gyakorlatban csak igen korlátozottan valósultak meg. Ez részben a nehezedő gazdasági körülményekkel, részben a felsőoktatás-pártirányítás hibáival magyarázható. Hiányzott az átfogó fejlesztési stratégia, a prioritások kijelölése és ütemezése, a terveket továbbra is „kézivezérléssel” próbálták meg végrehajtani. [Ladányi 1991b]

1988 közepétől alapvető, a politikai intézményrendszer átalakulásánál gyorsabb ütemű változások következtek be a felsőoktatás-politikában. A pártvezetés érzékelte az egyre súlyosbodó problémákat, ezért 1988-ban a miniszter – törvényi lehetőségeivel élve – jelentős személyzeti hatásköröket adott át a felsőoktatási intézményeknek (390. sz. miniszteri közlemény). Ilyen volt pl. a rektorhelyettesek, dékánok, főigazgatók, főigazgatóhelyettesek, tanszékvezetők, főtitkárok, gazdasági igazgatók, főiskolai docensek megbízása, kinevezése. (Ez azonban csak a művelődési miniszter irányítása alá tartozó felsőoktatási intézményekre vonatkozott!) 1988 őszétől a pártirányítás gyakorlatilag megszűnt, a fenti kinevezési jogok rektori hatáskörben történtek.

A változások nemcsak a felsőoktatás irányításban, hanem a felsőoktatás más területein is érzékelhetők voltak. Megszűnt például a kötelező ideológiai oktatás, a felvételi keretszámok irányszámokra módosultak, a felvételeknél alkalmazott preferenciák eltűntek, kiépültek a felsőoktatási intézmények nyugati kapcsolatai.

A felsőoktatás-politika fenti változásainak átfogó jogi szabályozását jelentette az 1990. évi XXIII. törvény. Ez megszüntette a tantervi irányelveket, lehetőséget biztosított a felsőoktatási intézmények integrációjára, a felsőoktatási intézmények jogává tette a saját felvételi követelményeik megállapítását, az egyetemi és főiskolai, valamint a docensi kinevezéseket. Az 1990-es 53. sz. minisztertanácsi rendelet tovább

csökkentette a miniszter hatáskörét, lényegesen növelte a felsőoktatási intézmények önállóságát, és további kötttségeket számolt fel. Ugyanakkor meghagyta a miniszter egyetértési jogát pl. a képesítési feltételekkel, szakok létesítésével, az egyetemi tanári kinevezésekkel és a rektor megbízásával kapcsolatban. [Ladányi 1991a] Míg 1962-től relatív önállóságról, 1990-től kezdve már egyetemi és főiskolai autonómiáról beszélhetünk, amihez nagy részben az 1969-es, és kis részben az 1985-ös szabályozáson keresztül vezetett az út. [Madarász 1990 p. 84.]

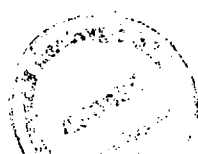
A rendszerváltás előtti évtizedekben a felsőoktatás jogi szabályozásáról, illetve annak tükrében az állami irányításról összességében a következők mondhatók el:

- a fő jogforrások a miniszteri rendeletek és utasítások voltak;
- a szakmai szabályozás liberalizmusa mellett a szervi, főként a személyzeti és strukturális ügyek erőteljes szabályozásában nyilvánult meg az államigazgatási centralizmus;
- az államigazgatás erős beavatkozását tette lehetővé, hogy a szabályozáson belül jelentős szerepet kapott a hatásköri szabályozás, vagyis annak a lehetősége, hogy a felsőoktatás viszonyait egyedi aktusokkal befolyásolják;
- a hatásköri szabályozás egyértelműen azt mutatta, hogy a minisztériumok és a felsőoktatási intézmények közötti viszony hierarchikus volt;
- a döntési folyamatokban a minisztériumok és más központi szervek domináns szerepet játszottak. [Madarász 1990]

2. táblázat: Hallgatói létszámok és a felsőoktatási intézmények számának változása, 1946-1990

ÉV	HALLGATÓK SZÁMA	INTÉZMÉNYEK SZÁMA
1946	25 252	18
1950	32 501	19
1960	44 558	43
1970	80 536	74
1980	101 166	57
1990	102 387	77

[KSH alapján saját szerkesztés]



### 2.2.5. A rendszerváltástól az ezredfordulóig

#### a) Rendszerváltás és felsőoktatás:

A rendszerváltáskor Magyarországon 60 állami felsőoktatási intézmény (1/3-a egyetem, 2/3-a főiskola) működött, de emellett 40 kihelyezett tagozat is. A hallgatói létszám tekintetében még ekkor is sereghajtók voltunk Európában, a 100 ezer lakosra jutó hallgatói létszám nálunk fele volt az OECD-átlagnak. A hallgatók között nemzetközi összehasonlításban alacsony volt a jogi, a közgazdasági, a bölcsész és természet-tudományi hallgatók aránya. A felsőoktatás finanszírozása a számszerű növekedés ellenére arányában alig változott: a GDP 0,7-0,9%-a körül maradt. Az alacsony szintű finanszírozás, a felsőoktatási beruházások több évtizedes visszafogása, az egyetemektől független kutatóhálózat kiépítése, az egyetemek szakegyetemekké történt szétdarabolása, nemzetközi kapcsolataik korlátozása miatt a magyar felsőoktatás legalább 2-3 évtizedes lemaradásban volt. [FTB 1991]

A rendszerváltást követően egy megkésett, viszonylag nagy ütemű hallgatói létszámnövekedés kezdődött. Ezt azonban a 90-es évek második felétől – főleg a pénzügyi kormányzat nyomására – ismét egy ellentmondásos törekvés követte: az államilag finanszírozott létszám korlátozása. A törekvés azért ellentmondásos, mert a magyarországi fajlagos jellemzők (például a 100 ezer lakosra jutó hallgatólétszám) alacsonyak voltak a fejlett országokéhoz képest. [Polónyi 2000]

3. táblázat: Hallgatói létszámok és a felsőoktatási intézmények számának változása, 1990-2005

ÉV	HALLGATÓK SZÁMA	INTÉZMÉNYEK SZÁMA
1990	102 387	77
1995	179 565	90
2000	295 040	62
2005	378 466	69

[KSH alapján saját szerkesztés]

A szovjet blokk és a szocializmus összeomlását követő rendszerváltás után a felsőoktatás első jogszabályi korrekcióját az 1990. évi XXIII. törvény



végezte el: az 1985-ös törvényt módosítva összhangba hozta azt a Magyar Köztársaság 1989. évi Alkotmányával, és tovább korlátozta a központi állami irányítás eszközeit.

Azonban már az 1990-es években felmerült a magyar felsőoktatás teljes átalakításának igénye. Ez „A nemzeti megújulás programja” című dokumentumban fogalmazódott meg a következő területeken: a hallgatói létszám növelése, a felsőoktatás intézményi széttagoltságának csökkentése, a felsőoktatási intézmények és kutatóintézetek szoros együttműködése, az egyetemi kutatás fejlesztése, az anyagi feltételek javítása, a posztgraduális képzés elindítása, a tudományos minősítés egyetemi feladattá tétele, az oktatói kar színvonalának emelése. „A jövőben az egyetemek részben állami, részben saját források alapján önkormányzati önállósággal fognak működni... az intézmények, oktatók, kutatók és hallgatók munkáját a tanszabadság jellemzi majd, a szabályozás csak a képesítéshez szükséges tudás meghatározására fog irányulni... az intézmények (gazdálkodási) önállósága kiterjed a vagyongazdálkodásra is.” [A nemzeti megújulás programja. p. 106-107]

b) Az első önálló felsőoktatási törvény:

A felsőoktatás irányításának átalakítását az 1993-as LXXX, később jó néhányszor módosított törvény – az első önálló magyar felsőoktatási törvény – szabályozta.

A törvény emelte a felsőoktatás állami irányításának szintjét, megszüntette a közigazgatási jellegű minisztériumi irányítást és a széttagolt tárcafelügyeletet. Létrehozta az országos felsőoktatási testületeket (Magyar Akkreditációs Bizottság, Felsőoktatási Tudományos Tanács). Biztosította a felsőoktatási intézmények autonómiáját, és meghatározta önkormányzati jogait (benne a hallgatói önkormányzatok jogait is). Fontos intézkedéseket vezetett be az oktatókkal kapcsolatban (habilitáció, adjunktusok és tanársegédek határozott idejű kinevezése). Bevezette az egyetemi doktori képzést és a PhD fokozatot. [Ladányi 1991b]

A törvény széles körű autonóm jogokat deklarált a felsőoktatási intézményeknek, de egyben megvonta az autonómia határait is. Az akkori egyetemi mozgástér a következőképpen jellemezhető:

- elviekben teljes szakmai autonómia, melyet azonban pl. a képzési keretek közé szorítanak;
- viszonylagos működési autonómia – csak a törvényi keretek között;



- korlátozott munkáltatói autonómia, melyet pl. a közalkalmazotti törvény, a professzori kinevezés követelményei szabnak meglehetősen szűkre;
- a gazdasági, pénzügyi autonómia szinte teljes hiánya.

A felsőoktatási intézmények szervezetével és irányításával a 13. fejezet – „A felsőoktatási intézmények működése és vezetése” – foglalkozott. Ennek lényeges elemei a következők.

A felsőoktatási intézmények vezető testülete az intézményi tanács, mely akadémiai, stratégiai, személyi és gazdasági kérdésekben egyaránt döntési jogosultsággal rendelkezik. E testület választja meg az intézmény vezetőjét, a rektort illetve a főigazgatót. Az intézményi tanács elnöke a rektor, illetve főigazgató. A tagok legalább egynegyedét, legfeljebb egyharmadát a hallgatók választott képviselői, legalább egyharmadát a tanárok és docensek képviselői alkotják. A tanácsban a karok képviselőjét biztosítani kell. Állandó meghívottként a tanácsban jelen vannak a képzésben érdekelt külső szervek, szervezetek képviselői is. (53-55.§)

A felsőoktatási intézmények szervezetére és működésére vonatkozóan a törvény tehát csak néhány általános rendelkezést tartalmazott. Ez az irányítási rendszer azonban számos szakértő szerint már akkor sem felelt meg a tömegképzés, az új, piaci jellegű viszonyok, a hatékonyság és más, a társadalom és a munkaerőpiac támasztotta követelményeknek, és nem volt alkalmas arra, hogy általa a magyar egyetemek képessé váljanak megállni a helyüket a globálissá, de legalábbis európaivá váló felsőoktatási versenyben. Problematikus pont a testületi és egyszemélyi vezetés viszonyának meghatározása. A törvény nem mondta ki a felsőoktatási intézmények hatáskörök szerint megosztott vezetésének elvét; a felsőoktatási intézmény vezetőjének a rektort/főigazgatót jelölte meg. (52.§) Ladányi [1994] az egyszemélyi vezetést azért is veszélyesnek tartja, mert a rektor/főigazgató munkáltatója a miniszter, ez pedig lehetőséget adhat az intézmény vezetésébe való beavatkozásra.

A másik problematikus pont a kollegiális szervek összetételével és működésével függ össze. A külföldi jogalkotások ugyanis már azt a felismerést tükrözték ebben az időszakban (lásd az erről szóló fejezetet – K.G.), hogy egy vezető testület – szakmai kompetenciáját tekintve – nem tud az intézmény sokrétű feladataival érdemben foglalkozni, de ezt bizonyítják a hazai tapasztalatok is. A törvényben azonban nem szerepelt a feladatkörök szerint differenciált több vezető testület szervezésének lehetősége, annak

ellenére, hogy volt erre irányuló képviselői módosító javaslat. Pedig így feloldható lett volna a demokratikus participáció és a szakmai kompetencia érvényesítése közötti ellentmondás. Az is felróható a törvénynek, hogy – számos külföldi ország jogalkotásától eltérően – nem helyezett kellő súlyt a társadalmi-gazdasági szervek képviselőinek, a külső szakembereknek a felsőoktatási intézmények (és a karok) vezetésében, testületi szerveiben való részvételére, és nem tett említést ezen szereplők önálló testületeinek megalakításáról.

Rugalmatlan volt a törvény abban a tekintetben is, hogy az egyszemélyi vezetésen belül az akkori helyzetet rögzítette, és nem adott lehetőséget a hagyományos vezetési struktúrától való eltérésre (pl. elnöki rendszer). Szintén nem jelentett előrelépést az intézményirányítás professzionalizálása terén, egy hatékonyabb és korszerűbb felsőoktatás-menedzsment kialakítása felé. Kimaradt a korábbi változatban még szereplő kancellári funkció is, ami az intézmény operatív irányítását lett volna hivatva ellátni. Hiányzott a döntési és véleményezési hatáskörök intézményen belüli racionális – szakmai kompetenciával arányos – megosztása is.

Barakonyi [2004c] szerint a reformerek a II. világháború előtti egyetem ideájához, szervezeti-működési modelljének egyes elemeihez nyúltak vissza, ami addigra a fejlett világban már túlhaladottnak számított. A rendszerváltás után a belső irányítás ilyen alapokon való kialakítása végképp kielezte ennek a nosztalgikus irányítási formának az ellentmondásait. A lényegesen nagyobb hallgatói és oktatói létszám, a technikai fejlődés miatt felfuttatott asszisztencia és infrastruktúra nagyságrendekkel nagyobb és bonyolultabb szervezeteket hozott létre, volumenében hatalmas pénzügyi eszközöket megmozgatva. A rendszerváltás óta a korábbiakhoz képest lényegesen nagyobb, szélesebb körű intézményi autonómia csökkentette a minisztérium döntési hatáskörét, nagyobb döntési szabadságot biztosított az intézményi vezetőknek. Ez az örökölt irányítási struktúra azonban már a maga korában sem felelt meg a hatékonysági követelményeknek, a mai viszonyok között pedig már végképp eljárt felette az idő. Azok a megoldások, amelyek egy szegényes infrastruktúrájú, kevés hallgatót és oktatót befogadó intézménynél még hatékony irányítási eszköznek bizonyultak (és sok esetben évszázadokon keresztül működtek), a tömegoktatás és csúcstechnológiák világában már nem alkalmasak bonyolult, nagy rendszerek irányítására.

A 2002-es reformkezdeményezés sorsával mutat párhuzamosságot az 1993-as törvény abban a tekintetben, hogy a törvény hiányosságai „jelentős részben a törvényelőkészítő munka utolsó szakaszában a különböző

szinteken folytatott egyeztetések és tárgyalások folyamán történt, a szakmai racionalitás és a jogi megalapozottság rovására a partikuláris érdekeket és egyes esetekben szubjektív törekvéseket kifejező, olykor ötletszerű változtatásoknak, módosításoknak” tudhatók be. [Ladányi 1994 p. 28] Dinya [1996] szerint a jogszabály „taktikai” jellegű törvénynek született meg, mielőtt a felsőoktatás fejlesztési stratégiáját meghatározták volna.

Témánk szempontjából fontos említést tenni az 1993. XXXIII. sz., a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényről is, amely a teljes egyetemi és főiskolai oktatóállományt közalkalmazotti státusba helyezte. Ennek következményeként a felsőoktatási intézmények autonómiája a humán erőforrás-gazdálkodás terén (bérezés, elbocsátás, besorolás stb.) erősen korlátozott maradt.

### c) Az ezredforduló előtt

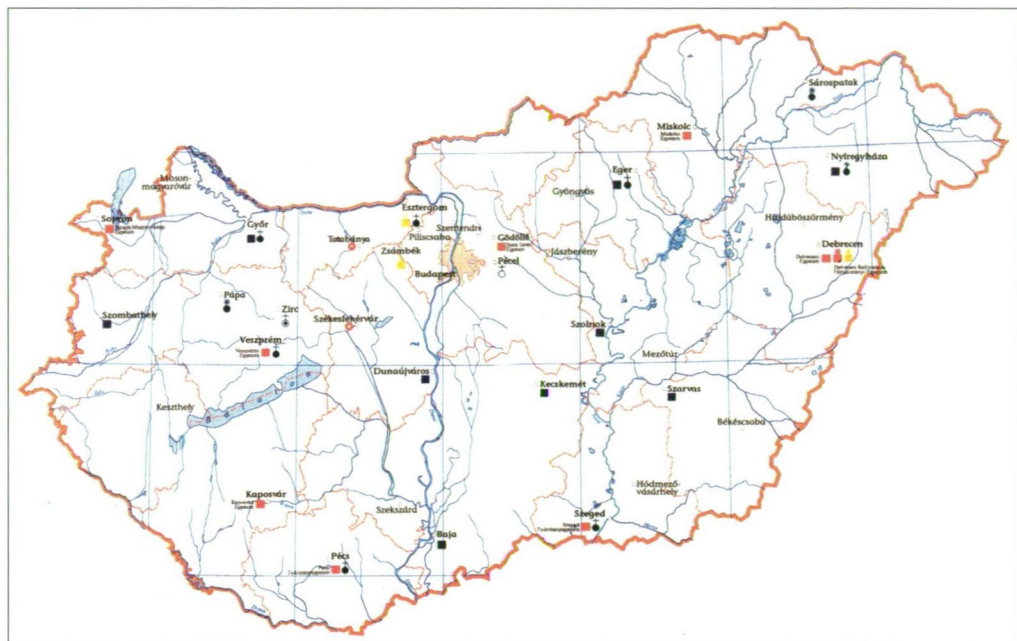
A rendszerváltás utáni időszakban a hallgatók száma – a tervgazdaság rendszerére jellemző felvételi keretszám-rendszer megszüntetésével és a középiskolában végzők számának emelkedésével, a volt államszocialista országok többségéhez hasonlóan – rendkívül nagymértékben, több mint háromszorosára nőtt. (Ennél nagyobb mértékű növekedésre csak Lengyelországban került sor.) A hallgató-létszámnak a 20-24 éves korú népességhez viszonyított aránya 15,5%-ról 44,7%-ra emelkedett; ezzel az évszázad végére elértük az Európai Unió tagállamainak átlagát.

A hallgatólétszám és az oklevelet szerzettek képzési ágak szerinti megoszlását vizsgálva megállapítható, hogy a magyar felsőoktatás szakmai struktúrájának korábbi aránytalanságai mérséklődtek, rendkívül alacsony maradt viszont a természettudományi képzés aránya. [Ladányi 2002b] További probléma, hogy a felvett hallgatók számának radikális növekedése spontán módon, elsősorban a felsőoktatási szektor kínálatát figyelembe véve valósult meg, míg a társadalmi és gazdasági igények szem előtt tartása kevésbé történt meg. [Dinya 1997]

A mennyiségi növekedést a képzés színvonalának csökkenése nélkül sikerült elérni. Ennek okai összetettek. Az oktatói állomány színvonala a kontraszelekció csökkenése miatt a megelőző években folyamatosan emelkedett. A felvételi vizsgákon a politikai szempontok elmaradása miatt immár kiszűrték a gyengébb képességű hallgatókat.

A mennyiségi növekedés anyagi feltételeit azonban az adott gazdasági viszonyok között nem lehetett teljes mértékben biztosítani. A felsőoktatás költségvetési támogatása ugyan nominálisan kétszeresére emelkedett, reálértéken azonban csökkent. Sőt, bizonyos években elvonásokra is sor került, emiatt pedig a felsőoktatási intézmények jelentős létszámcsökkenéseket voltak kénytelenek végrehajtani. Az oktatói fizetések reálértéken csökkentek, és jelentősen elmaradtak a versenyszféra bérszínvonalától.

Az intézményhálózat jelentősen átalakult (6. ábra).



6. ábra: Magyarország felsőoktatási intézményei 2000-ben [Kardos et al. 2000]

A korábban egységes, de a második világháború után szétszabdalt intézmények, valamint a szocializmus időszakában létrejött új karok, főiskolák területi alapon először felsőoktatási szövetségekbe tömörültek, majd az inkubációs időszak után 2000. január elsején törvény által is megalakultak az egységes egyetemek, majdnem felére (55-ről 30-ra) csökkentve ezzel az állami felsőoktatási intézmények számát. (Az integráció azonban sok helyen nem bizonyult tartósnak, és a belső, tartami integráció

sem következett be.) Számos intézmény képzési profilja jelentősen bővült (pl. Veszprém, Miskolc).

Változott a képzési rendszer is: megjelent a felsőfokú szakképzés (post-secondary szint), megkezdődött a kreditrendszer kialakítása, számtalan új szak indult, új képzési formák jelentek meg.

Jelentősen nőtt a felsőoktatási intézmények tudományos kutatómunkájának jelentősége, és ettől kezdve az ország kutatóbázisának legnagyobb részét az egyetemek alkották. Meghatározóvá vált az egyetemek szerepe a tudományos utánpótlás képzésében. Jelentősen nőtt az oktatói és hallgatói mobilitás és a nemzetközi együttműködések száma. [Ladányi 1991b]

Az 1993-as törvény – mint már említettem – nem volt alkalmas jónéhány, már akkor jelentkező probléma megoldására. Az 1995. évi 107. sz. országgyűlés határozat kijelölte a felsőoktatás fejlesztésének távlati elképzeléseit, és megfogalmazta az 1993-as törvény által meg nem oldott problémákat: alacsony /17%/ hallgatói létszám, az intézményi rendszer széttagoltsága, az alacsony hatékonyságú és gazdaságtalan működés, a túlszakosodás, a szegényes oktatási kínálat, a bázisfinanszírozás, a hatékony intézményi menedzsment hiánya, a saját források elégtelen volta. [MKM 1995] Ezen körülmények okán szükségessé vált a jogszabály jelentős módosítása, amely az 1996-os LXI. törvény keretében történt meg. A törvénymódosítás által előírányzott legfontosabb változások a következők voltak:

- nagyobb gazdálkodási szabadság és felelősség biztosítása a felsőoktatási intézményeknek: saját bevételekkel és „szerzett” vagyonnal történő önálló, szabad gazdálkodás (az államháztartási törvény keretein belül és néhány törvényi megkötéssel);
- intézményi integrációk jogi alapjának megteremtése: a felsőoktatási intézmények felsőoktatási szövetségekbe tömörülnek, majd a társult intézményeknek két év után egységes többkarú felsőoktatási intézményekké kell alakulniuk;
- a finanszírozás átalakítása oly módon, hogy az intézmények innovatív módon szolgálják az újonnan felmerülő társadalmi és munkaerőpiaci igényeket: teljesítménymutatók figyelembe vétele a normatív finanszírozásban és kutatásfinanszírozás részben pályázati úton, részben a tényleges kutatási teljesítmény alapján (a normatív finanszírozás módját azonban a törvény nem határozza meg, azt később elkészítendő kormányrendeletre hagyja);

- a felsőoktatás országos szakmai szervezetei jogállásának és kompetenciájának újradefiniálása;
- hallgatói jogok és kötelezettségek pontos szabályozása: új hallgatói jog az előadók megválasztása, a párhuzamosan meghirdetett előadások közötti választás, az oktatók munkájának véleményezése;
- a miniszter törvényességi felügyelete terjedelmének és tartalmának definiálása: ez a jogkör az igazgatási természetű kérdésekre terjed ki.

A következőkben a felsőoktatási intézmények működéséről és vezetéséről szóló 13. fejezetben megjelenő változásokat foglalom össze az eredeti, 1993. évi törvényhez képest.

Az intézményi tanács (egyetemi tanács) hatáskörei között megjelent (53.§):

- az intézmény fejlesztési tervének elfogadása;
- az intézményvezető, az egyetemi és főiskolai tanárok felmentésének kezdeményezése;
- javaslatétel felsőfokú szakképzés programjára, új szak képesítési követelményeire, szakok indítására, doktori képzési programra;
- döntés az intézmény gazdasági tevékenységére vonatkozó javaslatokról;
- döntés oktatási, kutatási és más szervezeti egységek létesítéséről és megszüntetéséről.

Az egyetemi tanács tagjai között állandó meghívottként megjelentek az érdekképviselői szervek, valamint a képzésben érdekelt tárcák képviselői is. Az egyetemi tanács tagjainak megbízási ideje a korábbi 3+3 év helyett legalább 1, legfeljebb 3 évre módosult. (55.§) Az egyetemi tanács hatásköre tehát több ponton is bővült, és az érdekképviselők megjelenésével demokratikusabbá vált.

A rektor és a főiskolai főigazgató személyével kapcsolatban az új szabályozásban az egyetemi tanács dönt, a miniszter előterjeszt a köztársasági elnöknek. (A korábbi törvényben az egyetemi tanács felterjesztése alapján a miniszter javasolt.) Főiskolai főigazgató egyetemi docens is lehet, és pályázat útján lehet a tisztséget betölteni. Új elem, hogy az intézményvezetői megbízás csak 65 éves korig tölthető be. Ezen a megbízások ideje a korábbi 3+3 évről 4+4 évre emelkedett, de ismétlés csak pályázat útján lehetséges. A második ciklust követően 1 ciklus kihagyása után pályázat útján ismét elnyerhető lett az intézményvezetői tisztség. Szintén újdonság, hogy az egyetemi tanács és a miniszter is kezdeményezheti az intézményvezető visszahívással történő felmentését, az

egyetemi tanács minősített többségű döntése alapján. Változás, hogy a kari vezetőt ettől kezdve a kari tanács választja pályázat útján, a rektor véleményének meghallgatásával, és a kari tanács határozza meg hivatali idejét is, ami 3+3 évről 4+4-re emelkedett, ám az ismétlés csak újbóli pályázat után lehetséges. (56.§ és 61. §) (Korábban a kari vezetőt a rektor bízta meg.) A vezető testületek szerepe tehát a vezetők kiválasztásában is nőtt. Pozitív a pályázati út megjelenése, érthetetlen azonban, hogy ez a rektorok első megbízásánál miért nem előírás. Előrelépésnek tekinthető a hivatali idő meghosszabbodása is.

Teljesen új elem a képzési és kutatási tevékenység folyamatos ellenőrzésére a felsőoktatási intézményekben létrehozandó bizottság, mely az egyetemi tanács javaslattevő testülete, tagjait pedig az oktatók és kutatók közül az egyetemi tanács választja, de a hallgatói önkormányzat is delegálhat képviselőt. E bizottság évente értékeli a képesítési követelmények érvényesülését, a személyi és tárgyi feltételek fennállását, éves jelentését és intézkedési javaslatait pedig az egyetemi tanács elé terjeszti, mely jóváhagyás után megküldi azt a MAB-nak. A minőségbiztosítás és szakmai önellenőrzés intézményi feltételeinek és kereteinek megteremtése pozitív előrelépés, visszalépés azonban, hogy a társadalmi-gazdasági szféra képviselőiből és külső szakértőkből álló tanácsadó testület, a Társadalmi Tanács az új törvény szerint már csak „alakítható” a felsőoktatási intézményekben, míg korábban ezek kötelezően működtek (bár ennek hatékonysága kérdéses), ráadásul kikerült a hatásköréből a fejlesztési tervek véleményezése is. (59.§)

Szakértők szerint azonban az 1996-os törvény sem rendezte megnyugtatóan a korábban felvetett problémákat. Prugberger [1997] ezt úgy összegzi, hogy a törvényt alkotó szaktarca a megoldandó problémákat jól érzékelte, viszont sok vonatkozásban felemás és nem éppen a legcélravezetőbb megoldásokat alakította ki. Ott, ahol szükséges lett volna, nem hozott radikális intézkedéseket, sőt, néhány módosítást igénylő kérdés felett át is siklott. Polgár [2003] pedig úgy vélekedik, hogy a felsőoktatási intézmények irányítási rendszerében a kompetencia-zavarok újratermelődését az is okozta, hogy változatlanul megmaradt az intézményi és kari szintű irányításban a választott testületek domináns szerepe, illetve az intézmények különböző szintű vezetőjének személyi felelőssége és korlátozott vezetői hatásköre közti ellentmondás. Sőt, e testületeknek és azokban a „professzori oligarchiának” továbbra is túlsúlyos maradt a szerepe, miközben az intézményi irányítás minden szintjén a vezető személyi felelőssége növekedett. Nem is szólva arról, hogy az intézmények különböző szintű

vezetőjének a kiválasztásában továbbra is a tudományos szempontoké maradt a főszerep.

Ladányi [2000b p. 14] szerint a felsőoktatási törvény hiányossága, hogy „túlságosan általánosak a hatáskörök intézményen belüli megosztására vonatkozó rendelkezései... A törvény nem ad lehetőséget a jelenlegi vezetési konstrukciótól eltérő megoldások alkalmazására sem, és nem tartalmaz érdemi rendelkezéseket az intézmények operatív vezetésének professzionalizálására, korszerűbb intézményi menedzsment kialakítására vonatkozólag.”



### 3. AZ EGYETEMEK BELSŐ IRÁNYÍTÁSÁNAK ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA

#### 3.1. Az egyetemek belső irányításának szervezet- és vezetéselméleti háttere

A belső egyetemirányítás lehetséges elméleti modelljeit a következőkben Boer és szerzőtársai alapján foglalom össze. [Boer et al. 2001]

##### a) demokratikus versus gondnoksági (*guardianship*) rendszer

A két modell közötti különbség leginkább a vezetők/döntéshozók kiválasztásában nyilvánul meg. Az akadémiai demokrácia képviselői rendszerű: az akadémiai közösség minden tagjának joga van részt venni a döntéshozók kiválasztásában. A gondnoksági rendszerben ezzel szemben szakmai és vezetői kompetenciák alapján nevezik ki a vezetőket.

##### b) parlamentáris versus elnöki rendszer

A horizontális hatalommegosztás tekintetében a parlamentáris rendszer a hatalom fúzióján alapul, melyben a végrehajtó hatalmat a törvényhozóktól kapják a vezetők, és nekik tartoznak elszámolással [Lijphart 1984]. Az elnöki rendszer a hatalom szétválasztásán alapul, melyben a végrehajtó jelentős függetlenséget élvez a törvényhozóktól. Ez a különbség a gyakorlatban abban is megnyilvánul, hogy végrehajtót az első esetben a törvényhozók nevezik ki, míg a másik esetben a közösség.

Az egyetemek esetében a parlamentáris rendszerben a rektort az egyetemi tanács (demokratikus modell) vagy a board (gondnoksági modell) választja, és a rektor ezeknek a testületeknek tartozik elszámolással, és amennyiben a testületek elégedetlenek a munkájával, vissza is vonhatják a megbízást. Elnöki rendszer esetén az elnök független az intézményi tanácstól, hatásköreik élesen el vannak határolva, és a végrehajtó legfeljebb rendkívüli esetben mondatható le, hiszen megbízása határozott időre szól. Jelentős különbség a két rendszer között a kormányzó testületek tagsága. A hatalom szétválasztásán alapuló elnöki rendszerben ugyanaz a személy nem lehet tagja egyszerre a törvényhozó és a végrehajtó hatalomnak, míg a hatalom fúzióján alapuló parlamentáris rendszerben ez elvileg nem kizárt, bár a gyakorlatban sok helyütt alkalmaznak összeférhetlenségi szabályokat.

Ennek alapján az egyetemeken a hatalom-allokáció négy alternatívája lehetséges mind a demokratikus, mind a gondnoksági modellben:

- hatalomkoncentráció: nagyhatalmú vezető az egyetemi hierarchia csúcsán, aki mind a döntéshozói, mind a végrehajtói hatalommal rendelkezik;
- monisztikus hatalomfúzió: a döntéshozók joga a rektor kinevezése, elszámoltatása és visszahívása, de a rektor (végrehajtó) a döntéshozó testületnek is tagja;
- dualisztikus hatalomfúzió: itt is a döntéshozók joga a rektor kinevezése, elszámoltatása és visszahívása, de a rektor (végrehajtó) nem lehet a döntéshozó testületnek is tagja;
- hatalomszétválasztás: a rektorátus és a képviselői tanács között éles hatáskörmegosztás van, a szereplők egymástól viszonylag függetlenül működnek.

c) egyszemélyi (*monocephalic*) vezetés versus duális (*bicephalic*) vezetői rendszer

Az egyszemélyi vezetés rendszerében ugyanaz a személy a vezetője az akadémiai és az adminisztratív hierarchiának is. A kétvezetős rendszerben ezzel szemben a rektor csak az akadémiai hierarchia élén áll (általában az akadémiai közösség választja meg), az adminisztratív hierarchiának pedig szintén megvan a maga vezetője (kancellár, kurátor, igazgató), akit általában az állam nevez ki. Az adminisztratív vezető van hivatva biztosítani a folytonosságot és az intézmény törvényszerű működését. Ez a rendszer jellemző a legtöbb kontinentális európai országra (Norvégia, Svédország, Németország, Hollandia). [Neave 1988, 1997].

d) centralizált versus decentralizált rendszer

A vertikális dimenzió két lehetséges alternatívája közül centralizált rendszerben egy vagy több központi kormányzó testület jogosult meghozni minden, a szervezetre vonatkozó döntést. Emellett természetesen lehetséges bizonyos mértékű hatalomdelegálás a szervezet alsóbb szintjeire, de ezeknek a relatíve autonóm egységeknek a működését a központi testület pénzügyi és adminisztratív eszközökkel korlátozza és ellenőrzi. Az egyetemeken ezzel szemben inkább a hatalom nagyfokú decentralizálása jellemző: a döntéshozatal a szervezet minden szintjére jellemző [Maassen & Van Vught 1994]. Ennek hátterében az az elmélet áll, hogy ahol a termelési folyamat tudásintenzív, ott kívánatos a decentralizáció. (Legjobban a legtöbb nyugat-európai országban a 60-as évek végéig jellemző tanszéki-kari rendszer

tükrözi ezt a megfontolást. A decentralizáció azonban az egyetemeken nem feltétlenül jár együtt a demokratikus megoldásokkal. Sőt, a hagyományos német tanszék(vezetői) rendszer egyáltalán nem volt demokratikus: a közösség nem professzor tagjai kifejezetten függő viszonyban voltak a patrónus tanszékvezetőktől. [Neave et al 1987])

A decentralizáció hívei azzal érvelnek, hogy a hatalomdelegálás növeli a szervezet flexibilitását, hiszen lehetővé teszi a „helyi” igények és szempontok érvényesülését, valamint adminisztrációs terheket vesz le a központi irányítók válláról. Ellenzői szerint viszont a koordináció és a méretgazdaságosság hiányát, valamint a széthúzást (tribalizmus, balkanizáció) emelik ki. {9}

Clark [1979] modelljében a felsőoktatási intézmények irányításában 3 féle koordináció jellemző, és az irányítási rendszer annak megfelelően alakul, hogy e hatások közül melyik milyen mértékben érvényesül.

- a) politikai/bürokratikus koordináció
- b) kollegiális/akadémiai koordináció
- c) piaci koordináció

E modell alapján Kozma [Kozma 2004] 3 féle szervezettípust különböztet meg a felsőoktatási intézmények esetében, melyekben a finanszírozás és az irányítási rendszer is eltérő.

- a) hivatali (kincstári) jellegű szervezet:
  - finanszírozás: költségvetési
  - vezetés: kinevezett
  - első vezető feladata: állami hivatalnok jellegű (összeköti az egyetemet a főhatóságokkal)
- b) önkormányzati jellegű szervezet:
  - finanszírozás: átadott vagyon és kincstári juttatások
  - vezetés: választott
  - titkár jellegű (akadémiai irányító testületek menedzselése, adminisztrálása)
- c) vállalkozás jellegű szervezet:
  - finanszírozás: piaci (az egyetem saját vállalkozásaiból)
  - vezetés: szerződött
  - első vezető feladata: menedzser jellegű (vállalkozói szerep, a vállalkozások gazdasági vezetőjére hasonlít)

## 3.2. Az egyetemi kormányzás elmélete és gyakorlata

### 3.2.1. A kormányzás általános modellje

A vállalati kormányzás (*corporate governance*) lényege, hogy az eltérő érdekeket képviselő hatalmi szereplők, a szervezet működésének érintettjei (*stakeholders*) közösen gyakorolják az irányítást a szervezet működése felett. A vállalati kormányzás feladat- és hatalommegosztáson alapul (*shared governance*). A tulajdonos a háttérbe vonul, és a cég irányítását képzett, felkészült, irányítási gyakorlattal rendelkező szakemberekre bízta. Ezek a jól fizetett felsővezetők gyakorolják a végrehajtó hatalmat, a megadott célok megvalósítása érdekében stratégiai irányokat javasolnak, kidolgozzák és megvalósítják az ahhoz szükséges operatív terveket. Más pénzével gazdálkodnak, de döntéseikért felelősséggel tartoznak a tulajdonosoknak. A tulajdonosok érdekeik képviseletére irányító testületet hoznak létre (board), amely kiválasztja és kinevezi a felsővezetőket, meghatározza az alapvető vállalati politikát és stratégiát.

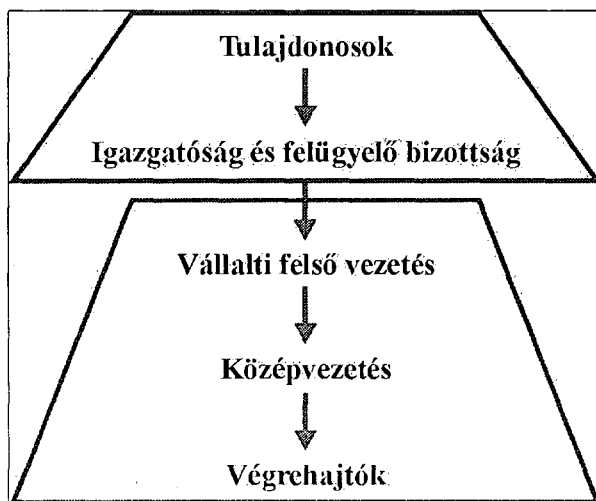
„Ha a vállalati kormányzás fogalmát a klasszikus definíciós szabályok szerint a vezetés fogalomrendszeréből akarjuk levezetni, akkor a *genus proximus* a társult vezetés (a magyar jogrend a testület szót használja), a *differentia specifica* pedig a megosztott hatalom és együttműködés. A vállalati kormányzás ezek szerint olyan társult (vállalat)vezetés, amelyben a hatalomgyakorlást társult formában, egyes személyeket és csoportokat (testületeket) illetően megosztottan, együttműködésükre alapozva alakították ki. A kormányzás olyan vezetési megoldás, amelyben a tulajdonosok és más érintettek meghatározzák és érvényesítik befolyásukat a cég vezetése és teljesítménye felett.” Az egyszemélyi vezetéssel szemben a kormányzásban a testületi vezetés paradigmája arra utal, hogy az érintett vezető nincs abban a helyzetben, hogy egyedül gyakoroljon bizonyos vezetői funkciókat. [Angyal 2001 p. 23, 26, 27]

A vállalati kormányzásban résztvevő kulcsszereplők a következők:

- tulajdonosok (részvényesek, befektetők);
- igazgatói és felügyelői testületek (a tulajdonosokat képviselik, tőlük kapják a megbízást);
- vállalati menedzsment (a munkaszervezetet közvetlenül irányító vezetők).

Ezek szerepe azonban a vállalati kormányzásban eltérő.

- A tulajdonosok biztosítják a működéshez szükséges tőkét és megbízzák képviselőiket, hogy közvetlenül ellenőrizzék a vállalati vezetést.
- Az igazgatók és felügyelők meghatározzák a cég stratégiáját, és kiválasztják a vállalati munkaszervezet vezetőit, továbbá ellenőrzik őket.
- A munkaszervezet vezetői megvalósítják a stratégiát, közvetlenül irányítják a vállalatot. [Angyal 2001] (7. ábra)



7. ábra: Vállalati hierarchia a kormányzási rendszerben. [Angyal 2001 p. 108]

### 3.2.2. Kormányzási rendszer az egyetemeken

Clark [1998] a következőképpen írja le az angolszász egyetemirányítási modellt, azaz a kormányzás lényegét: az egyetemek közvetlen irányításából az állam visszavonul, csökkenti a pénzügyi támogatást, jogosítványait a boardon keresztül gyakorolja. Ezzel az egyetemek autonómiája megnő, de az intézményen belül a stratégiai döntés a board joga lesz. A rektor végrehajtói hatalma megnő, de stratégiai kérdésekben csak előkészítő szerepe van, és befolyása az akadémiai ügyekre csökken. A szenátus döntési jogosultsága az akadémiai kérdésekre korlátozódik, stratégiai és gazdasági kérdésekben javaslattételi és véleményezési szerepe van.

Az egyetemi kormányzás tehát a vállalatihoz hasonlóan a hatalom megosztásán alapul. A hatalomgyakorlót Barakonyi [2004b] négy csoportba sorolja: a külső szféra szereplői, a board, az adminisztratív vezetők és az akadémiai szféra.

A külső szféra szereplőinek csoportját a következők alkotják:

- az állam (mint tulajdonos, az adófizetők képviselője, a finanszírozásban jelentős részt vállaló főszereplő);
- a végső felhasználói szféra (ipar, mezőgazdaság, szolgáltatások, állam-igazgatás, közigazgatás, stb.);
- a felsőoktatás működésének szabályozásában, irányításában, ellenőrzésében részt vevő szervek (MAB, FTT, rektori és főigazgatói konferenciák, egyéb állami szervek);
- a lokális és regionális önkormányzatok;
- a jelentősebb, nem felsőoktatási társadalmi szervezetek (kamarák, szakmai tudományos egyesületek, MTA)
- az esetleges szponzorok, támogatók, az intézményhez kötődő fontosabb vállalatok, intézmények
- a sajtó;
- a hallgató családja;
- valamint egyéb, az adott intézmény céljaira, működési feltételeire jelentős hatást gyakorló külső szereplők.

A második szereplő, a board az előzőekben felsoroltak, a „tulajdonosok” képviselőiből tevődik össze. {10}

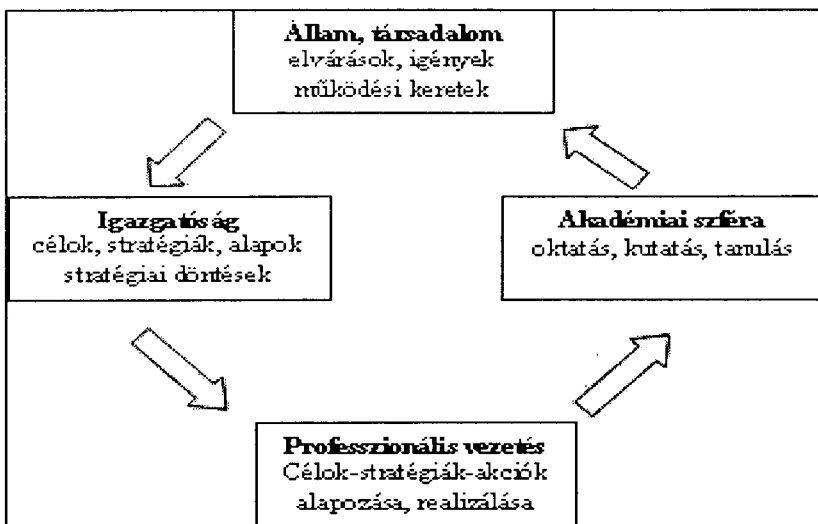
A harmadik csoportot az intézmény vezetői (menedzsment) alkotják:

- a rektor és helyettesei;
- a dékánok és helyetteseik;
- a belső szervezeti egységek vezetői;
- a pénzügyi-gazdasági vezetők.

A negyedik csoportot az akadémiai szféra (az egyetemi polgárok) alkotja:

- az intézmény oktatói, kutatói, dolgozói;
- a hallgatók.

Ezek azok a szereplők, akik az irányítást közösen gyakorolják az egyetemeken (8. ábra).



8. ábra: Az egyetemi kormányzás szereplői [Barakonyi 2004a]

Az egyetemi kormányzás keretei között az intézményen belül a hatalom tehát a board, a menedzsment és az akadémiai szféra között oszlik meg. Megvalósul a törvényhozói és a végrehajtói hatalom szétválasztása. [Barakonyi 2003]

A kormányzás irányába történő elmozdulás okai, a kormányzás előnyei:

A hagyományos egyetemirányítás korlátaival, az egyetemi kormányzás előnyeivel, terjedésének okaival számos kutató foglalkozik.

Vilalta [2003 idézve in: Barakonyi 2004a] az egyetemi kormányzási modell térhódításának okát elsősorban abban látja, hogy a bonyolultabbá váló hatalmi erőterben egyre inkább szükségessé válik a hatalmi viszonyok, az érdekek kiegyensúlyozása, a három főszereplő (állam/társadalom, piac, akadémiai közösség) igényeinek harmonikus kielégítése – erre pedig a kormányzási forma a legmegfelelőbb.

Felt [2003 idézve in: Barakonyi 2004b p. 591] nyolc országra kiterjedő vizsgálatai feltárták, hogy a kormányzási forma elterjedése mögött milyen filozófiai változások húzódnak meg. Az első változás, hogy a külső irányítás és a belső döntéshozói szerep és az ezzel járó felelősségvállalás világosan elkülönüljön egymástól. Vagyis az intézmény szabadabban határozza meg követendő politikáját, de a korábbinál jóval nagyobb felelősséget viselve. A

második, hogy az egyetemeket egyre erőteljesebben befolyásolják a társadalmi érdekháló tagjainak elvárásai, például, hogy a hallgatók tudása feleljen meg a munkaerőpiaci igényeknek. Így az akadémiai döntésekben már nemcsak akadémiai szempontok érvényesülnek. A harmadik változás a döntéshozatali jogosultsággal kapcsolatos. Kíváncsú, hogy kollektív döntéshozatal helyett inkább felelősséget viselő egyéni tisztségviselők vagy kisebb létszámú csoportok hozzák a döntéseket annak érdekében, hogy a döntések gyorsabbak és szakszerűbbek legyenek. „A menedzsmentre már nem tekinthetünk úgy, mint professzorok másodállású tevékenységére, amit kutatási és oktatási feladataik mellett látnak el, hanem olyan főállású elfoglaltságra, amely speciális ismereteket igényel.”

Sporn [2003 idézve in: Barakonyi 2004a] szerint a szenátusok azért veszítenek jelentőségükből, mert bebizonyosodott, hogy mint döntéshozó testület túlságosan nagy, rugalmatlan, ezért alkalmatlan innovatív döntésekre.

Boer és Goedegebuure [2001] a hagyományos, kollegiális alapon álló döntéshozatali rendszer elégtelenségéről beszél (lassú, nehézkes, alacsony hatékonyságú, befelé forduló), amelyek lehetetlenné teszik az egyre erőteljesebb társadalmi kihívásokra a megfelelő válasz megfogalmazását.

Barakonyi [2004b] szerint az egyetemi kormányzás kialakulása is hasonló okokra vezethető vissza, mint a vállalati kormányzás: eltérő érdekeket képviselő (és érdekeiket ütköztető) szereplőket találunk a színpadon, amikor is nem kíváncsú, hogy valamelyikük túlzott hatalomra tegyen szert. Az egyetemi kormányzás paradigmája a harmonikus, hatékony működést hivatott elősegíteni, melyhez komoly társadalmi érdek fűződik.

Clark szerint [1998, idézve in: Boer-Goedegebuure 2001] gyorsan változó környezetben a reagálókészség, alkalmazkodó-készség és a rugalmasság a versenyképes stratégia kulcselemei. A kollegiális hatalmi struktúrák túl lassúnak és nehézkesnek tűnnek, hogy megfelelő és gyors válaszokat adjanak. A kollegiális döntéshozatal nem tűnik megfelelőnek ahhoz, hogy kezelni tudja az elvárások és a teljesítmény közötti különbségeket.

Az OECD [2003] megállapította, hogy a hagyományos egyetemirányítási rendszer átalakításának igénye azért merült fel az utóbbi időszakban egyre fokozottabban, mert a központi támogatások egyre inkább különböző határozott célok megvalósítására érkeznek az egyetemekre és néhány országban csökkentek is, ugyanakkor a felsőoktatási intézmények



autonómiája növekedett, miközben az intézmények külső minőségértékelése és a társadalmi elszámoltatás igénye egyre inkább arra kényszerítik az egyetemeket, hogy demonstrálják hatékonyságukat. A végrehajtó hatalom erősítése az intézmények irányításában segíthet az egyetemeknek abban, hogy erős versenykörnyezetben növelni tudják teljesítményüket és erősítsék működésük stratégiai jellegét.

A kormányzás veszélyei:

A kormányzás veszélyeivel foglalkozó szakértők elsősorban a vállalati kormányzás és az egyetemi kormányzás lehetőségeinek eltéréseit hangsúlyozzák.

A felsőoktatás esetében a tulajdonosi érdekszféra sokkal összetettebb, és sokkal több szereplőt érint a felsőoktatási intézmény működése, mint egy vállalkozás esetében. Másrészt eltérő sajátosság, hogy az egyetemek, főiskolák outputja, a társadalom egyes szegmenseire gyakorolt hatása nehezen megfogható, ritkán számszerűsíthető, a nagy időállandó miatt a kedvező vagy káros hatások néha csak évekkel, évtizedekkel később ismerhetők fel és értékelhetők. Különbség az is, hogy míg a vállalati kormányzás hárompólusú, addig az egyetemi kormányzásnál négy szereplőt találunk. Ami talán a legjelentősebb eltérés, hogy az egyetem tipikusan tudásalapú szervezet: magasan képzett, igényes alkotó munkára alkalmas, kreatív légkört igénylő, autonómiához szokott, tradíciókat tisztelő és vállaló „önjáró” személyekkel. A leírtak következtében az ipari irányítási módszerek mechanikus alkalmazása súlyos károkat eredményezhet – a kormányzás rendszerének kialakítása ezért fokozott gondosságot, kellő mérlegelést és óvatosságot kíván meg. [Barakonyi 2004b]

Az OECD, bár síkra száll a tradicionális-kollegiális egyetemirányítás megszüntetése és a menedzsment jellegű egyetemi kormányzási rendszer bevezetése mellett, arra is felhívja a figyelmet, hogy az ilyen változások szükségszerűen feszültségeket generálnak. Az új irányítási rendszer sikere azon múlik, hogyan képesek a szereplők kezelni ezeket a feszültségeket. Ha ugyanis az oktatók és a kutatók „elidegenednek” az egyetemtől, az intézmény nem lesz képes betölteni küldetését. Ezért fontos, hogy a menedzsment és az akadémiai szféra értékei egymást kiegészítve jelenjenek meg a kormányzás során, ne pedig egymás ellen hatva. A kihívás ezért itt jóval nagyobb, mint egy vállalat esetében. [OECD 2003]

Meg kell jegyezni, hogy az egyetemi kormányzás rendszerét az Egyesült Államokban és más, e téren már tapasztalatokkal rendelkező országban is számos kritika éri. Cohen és March [1986] például szervezett anarchiának nevezi az egyetemeket, mert a kormányzás rendszere olyan, mintha senki nem lenne felelős az egyetem irányításáért.

### 3.2.3. Egyetemi kormányzás a gyakorlatban

A következőkben az egyetemi kormányzás gyakorlati megvalósulását ismertetem abban az országban, ahol ez a rendszer a legnagyobb múltra tekint vissza és a leginkább kiteljesedett: az Amerikai Egyesült Államokban. Ezt követően bemutatok egy példát arra, hogyan működik mindez hazai viszonyok között: egy magyarországi magánegyetemen.

Egyetemi kormányzás és a boardok működése az Amerikai Egyesült Államokban:

Az Egyesült Államokban az állami felsőoktatási intézmények négyféle jogi státusa jellemző:

1. állami ügynökség (*state agency*): ebben az esetben a felsőoktatási intézményt az állam ugyanúgy működteti, mint bármely más állami szervet (pl. közlekedési hivatal);
2. államilag ellenőrzött intézmény (*state controlled institution*): ez a státus már figyelembe veszi a felsőoktatási intézmények egyedi sajátosságait, de a gazdálkodás tekintetében az egyetemek a többi költségvetési intézménnyel azonos státusúak;
3. államilag támogatott intézmény (*state-aided institution*): ezek az intézmények jelentős autonómiával rendelkeznek, és az állami alap-, cél- és tökefinanszírozás mellett a jelentős saját bevétel is elvárás;
4. köztulajdonú társaság (*public corporation*): ezek a jelentős autonómiával rendelkező intézmények állami finanszírozása csekélyebb, és nem elsősorban az intézményeknek nyújtott garantált támogatás formájában, hanem a hallgatóknak adott juttatások vagy kölcsönök formájában valósul meg.

Az USA-ban az egyetemi kormányzás rendszerében az állami egyetemek esetében a boardok három szintje különböztethető meg: intézményi szint,

multicampus szint és állami szint. Intézményi boarddal szinte mindegyik felsőoktatási intézmény rendelkezik, ugyanakkor az egyes intézmények sok esetben olyan multicampus rendszer részei, amely felett egy közös board is felügyeletet gyakorol, végül pedig számos állam állami szintű kormányzó vagy koordinációs testületet is működtet. [Altbach et al. 2005]

Ami a belső irányítási rendszert illeti, az egyetemi kormányzás a legrégebben és a legkiteljesedettebb formában az Amerikai Egyesült Államokban valósult meg. Az USA-ban az egyetemek irányítása hagyományosan kormányzási rendszerben történik, legyen szó magán vagy állami egyetemről.

„A magánintézményeket privát források felhasználásával alapították és ellenőrzésüket egy privát testület, az alapvető irányvonalak, célkitűzések meghatározását végző felügyelő bizottság gyakorolja. A közegyetemeket közpénzekből (helyi, állami vagy szövetségi kormány által nyújtott források) alapították és ellenőrzésüket kinevezett gondnokság vagy kormányzati képviselőt gyakorolja, amelynek feladata a törvények, rendelkezések, szabályok előírásainak figyelembe vételével az intézmény célkitűzéseinek meghatározása.” [Harris et al. 1995 p. 22] Az érdekháló tagjai fontos szerepet játszanak az intézmény irányításában, képviselőik rendszerint a board tagjai. Ilyenek az állam, egyház, fenntartó vagy támogató alapítvány, önkormányzat, kamarák, helyi közösség, vállalatok, az intézmény oktatóinak és hallgatóinak képviselői.

A board (elnevezése ettől eltérő is lehet) az intézményirányítási hierarchia legfelső szintje. Ez a testület alapvetően átfogó kérdésekre (stratégia, intézményfejlesztés, erőforrás-elosztás, gazdálkodás) koncentrálnak, az adminisztratív feladatok irányítását az elnökre, dékánokra és adminisztratív vezetőkre bízva, a tanulmányi és kutatási feladatok irányítását pedig a karokra.

Az egyetem élén álló személy elnevezésére az USA-ban nem rektor, hanem elnök (*president*) kifejezés terjedt el, mely névhasználat kifejezi a két tisztség közötti különbségeket is. Az elnök szerepe hasonló egy vállalat irányítójához (CEO). Köteles gondoskodni arról, hogy a board által megfogalmazott célokkal összhangban legyenek a belső szabályzatok. Gondoskodik a board és az akadémiai közösség közötti információáramlásról. Felelős a meglévő szervezeti erőforrások hatékony felhasználásáért, bővítéséért, újak létrehozásáért. Kiválasztásánál nem az

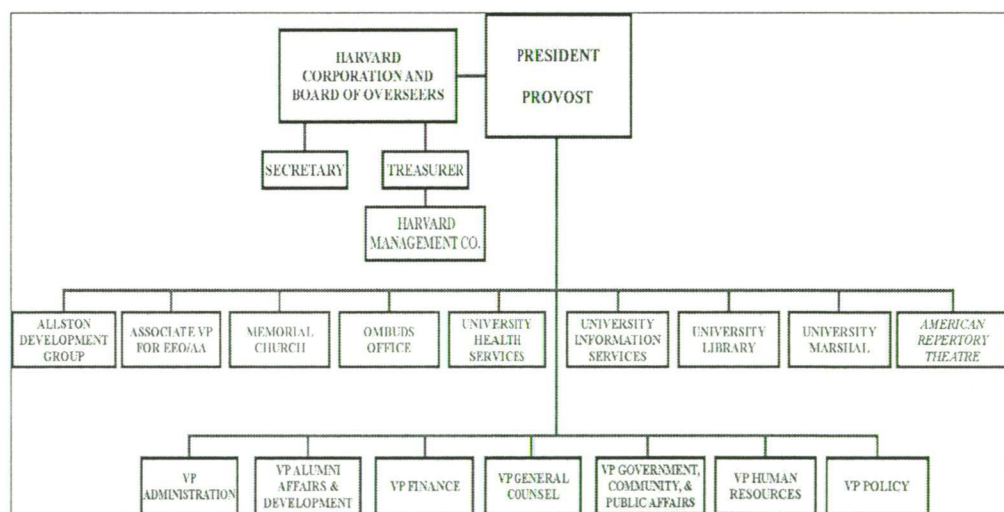
akadémiai stallumok megléte a döntő, hanem a bizonyított vezetői képességek. [Barakonyi 2003a]

Fontos szereplője a belső egyetemirányítási rendszernek az akadémiai elöljáró (*provost*).

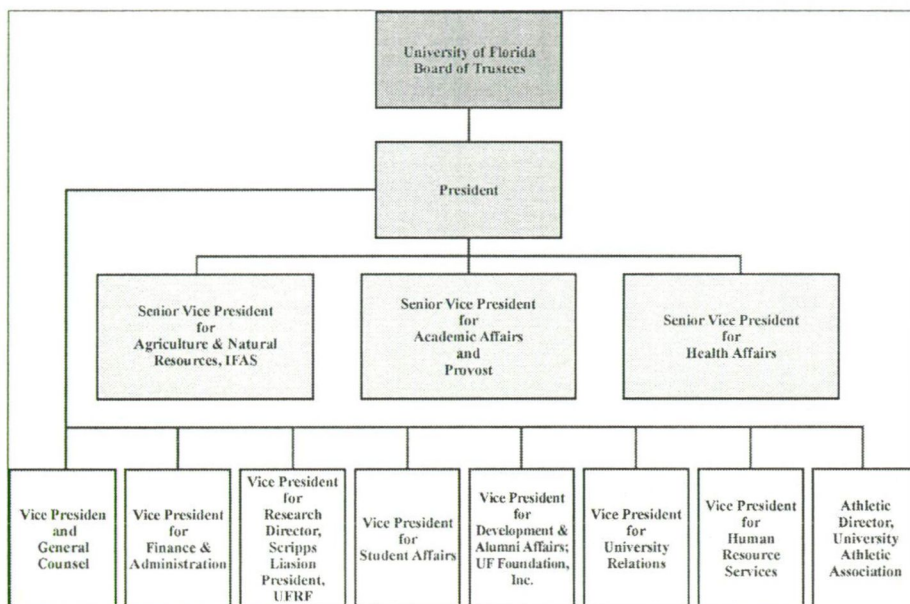
A szenátus vagy tanács reprezentatív, választott testület, döntési jogkörrel elsősorban akadémiai ügyekben rendelkezik. Stratégiai kérdésekben vélemény-alkotó szerepet lát el, a döntés ezekben a board joga.

Az operatív ügyek irányítása, az intézményi politikák megvalósítása céljából operatív bizottság is működik az amerikai egyetemeken, melyet a felelős adminisztratív vezetők alkotnak. Az oktatók-kutatók kari szinten, illetve az intézményi oktatói fórum (véleményező hatáskörrel) segítségével gyakorolnak hatást az intézményirányításra. A hallgatók részvétele az egyetemirányításban korlátozott. [Barakonyi 2004a]

A 9-10. ábra két amerikai – egy magán- és egy állami – egyetem belső irányítási rendszerét mutatja be.



9. ábra: A Harvard University irányítási rendszere [Harvard University 2007]



10. ábra: A University of Florida irányítási rendszere [University of Florida 2007]

A kormányzási rendszer gyakorlati megvalósulása az USA-ban államról államra változik, és még az állami intézmények esetében is igen eltérő képet mutat. A kérdés bonyolultságát jelzi, hogy csak a boardok összetételét és működését tekintve is számtalan változat található az USA-ban. Ezeket Ehrenberg és szerzőtársai [2004] alapján foglalom össze (5. táblázat).

### ➤ *Ki és hogyan jelölje ki a board tagjait?*

Az USA-ban e tekintetben eltérő gyakorlatot folytatnak az egyes államok (4. táblázat). Floridában a kormányzó nevezi ki a board tagjait. Michigan államban kétevente, állami választásokon választják meg őket úgy, hogy a jelölteket a politikai pártok állítják. A New Jersey-i Princeton magánegyetemen a volt hallgatók választják a tagok egy részét, egy másik részét maga a board, egy tagot pedig a kormányzó nevez ki. Dartmouth-ban a board választja meg a tagok felét, másik felét a volt hallgatók választják ki hármas jelölés alapján. Rosovsky [1990] szerint az általános választás inkább “populista” konszenzust, míg az önjelölés konzervatív elfogultságot tükröz.

4. táblázat: A board tagjainak kiválasztási mechanizmusa az USA-ban

	Összes intézmény	Állami	Magán
Board által választott („önpótlás”)	56,90%	5,72%	89,20%
Kormányzó vagy állami szerv által megbízott	35,80%	90,20%	1,50%
Volt hallgatók által választott	12,20%	6,40%	15,90%
Campuson belülről választott	5,70%	4,70%	6,40%
Kívül választott (állami választás)	3,50%	3,40%	3,60%
FOI elnöke által megbízott	4,20%	30,00%	6,60%
Más (pl. egyház) által megbízott	15,00%	4,00%	21,90%

[2001 Survey of Higher Education Governance]

➤ *Heterogén vagy homogén összetételű legyen a board?*

E tekintetben az amerikai egyetemi boardok változatos képet mutatnak. Az Iowa állami egyetemen a board tagjai rendkívül különbözőek: egy ügyvéd, egy katonatiszt, egy orvos, egy orvosszakértő, egy hivatalnok, egy farmer és jó néhány háziasszony alkotják a testületet. Egyikükre sem rendelkezik különösebb társadalmi presztízzsel, egyszerűen józanésszel megáldott férfiak és nők. A Dartmouth Egyetemen ugyanakkor jóval homogénebb a board összetétele: jómódú, prominens, magas szakmai presztízzsel rendelkező emberekből áll. Van közöttük cégvezető, bankár, ügyvéd, korábbi egyetemi elnök, és mindannyian az egyetem hallgatói voltak. Az első esetben a hozzáértés hiánya, a második esetben a feladatra fordítható idő hiánya okozhat problémát. Hermalin [1988] szerint, bár a heterogén boardnak is vannak előnyei, mégis gyengébb teljesítményre képes a kormányzásban.

➤ *Álljon-e a board kizárólag az intézmény egykori hallgatóiból?*

Az amerikai gyakorlat, mint láttuk, ebben is változatos. Freedman [1987] szerint a kizárólag egykori hallgatókból álló boardnak megvan az az előnye, hogy a tagok erősen elkötelezettek az intézmény iránt, melyet például anyagi támogatás formájában tudnak kifejezni. Ugyanakkor ezek az emberek nem minden esetben képesek objektíven tekinteni az intézményre, és nem szívesen támogatnak olyan kezdeményezéseket, amelyek fenyegetnék az egyetem általuk megszokott karakterét. Azok a tagok viszont, akik nem

kötődnek ily módon az egyetemhez, tisztábban láthatják annak fogyatékoságait, ugyanakkor nem biztos, hogy kellő energiát szentelnek a feladatnak.

➤ *A tagok az akadémiai szférából, vagy azon kívülről kerüljenek-e ki?*

Napjainkban az USA-ban az az álláspont látszik győzedelmeskedni, mely szerint célszerűbb, ha a boardok tagjait az akadémiai szférán kívülről toborozzák. Azt remélik tőlük, hogy üzletszerűen fogják irányítani az egyetemeket. Ennek ellenére az intézmények nagyobbik része továbbra is az akadémiai szférából választja ki a board tagokat. Más intézmények korábbi elnökeit és vezető oktatóit előszeretettel kérik fel a feladatra. Inkább csak a kisebb főiskolákra jellemző, hogy az akadémiai szférán kívüli szakemberek közreműködését kérik éppen annak érdekében, hogy segítsenek korszerűsíteni az intézmény irányítását.

➤ *Az intézmény oktatói és hallgatói helyet kapjanak-e a boardban?*

Az USA-ban az 1960-as években erős társadalmi nyomás nehezedett a felsőoktatási intézményekre annak érdekében, hogy legalább tanácskozási joggal kapjanak helyet az oktatók és a hallgatók a boardokban, ily módon biztosítva az egyetemek demokratikusabb irányítását. A 2001-es felmérés szerint az intézmények 30%-ában az oktatók és hallgatók szavazati joggal vesznek részt a board munkájában (az állami egyetemeken az arány 45%). Freeman szerint ez helytelen, mert az oktatók és a hallgatók inkább képviseleti szerepet töltenek be ezekben a testületekben, és elkötelezettségük azok felé, akik delegálták őket, ellentmondásban van a határozott irányítás követelményeivel. Emellett a hallgatók nem rendelkeznek elégséges tapasztalattal ahhoz, hogy fő döntéshozók legyenek, és jelenlétük lehetetlenné teszi a nyílt vitát bizonyos – például személyi – kérdésekben. Szerinte más eszközökkel is biztosítani lehet az oktatók és hallgatók véleményének figyelembe vételét a döntéshozatalban.

➤ *Az egyetem elnöke tagja legyen-e a boardnak?*

Amerikában erre is, és az ellenkezőjére is van példa. Iowában például az elnök nem tagja a boardnak, Dartmouth-ban igen. Az állami egyetemek elnökei ritkán kapnak a boardban szavazati jogot, a magánegyetemek 60%-ában viszont igen. Flawn [1990] szerint, ha az elnök is tag, elkötelezettebb a munkája iránt, hiszen nem egyszerű ügyvezetőnek érzi magát, hanem osztozik a döntéshozók felelősségében, és a tekintélye is nagyobb az

irányítottak körében. Hátránya viszont ennek a megoldásnak, hogy ha a board megosztott egy kérdésben, az elnök kénytelen állást foglalni, ez pedig nem szerencsés, mert túl nagy lehet rajta a nyomás. Rosenzweig [1998] szerint az sem szerencsés, hogy tagként az elnök befolyásolni tudja az új board tagok kiválasztását, így pedig az elnöknek elkötelezett boardok alakulhatnak ki, amelyek nem kérdőjelezik meg az elnök működését.

### ➤ *Hány tagból álljon a board?*

Az USA-ban a boardok átlagos létszáma 25 fő. A magánegyetemeken általában nagyobb létszámú boardok működnek (itt 32 az átlag), de vannak óriási testületek is, 100-nál több taggal. Felsőoktatási reformerek a boardok létszámának csökkentését sürgetik a hatékonyabb működés érdekében, és 8-10 főben határozzák meg azok ideális nagyságát. A valóságban azonban éppen ezzel ellentétes tendenciák tapasztalhatók: a magánforrások bevonásának kényszere miatt különösen a magánegyetemek bővítik boardjaikat a támogatóikkal. Azokon az állami egyetemeken, ahol a törvény korlátozza ezt a lehetőséget, a karok, tanszékek, képzési és kutatási programok létesítenek különböző tanácsadó testületeket, melyekben helyet biztosítanak az anyagi támogatás fejében. Ez azután ellentmondásokhoz vezethet az intézményirányításban. Ráadásul a támogatók beültetése a boardokba ahhoz vezethet, hogy a döntéseknél elsősorban az ő szempontjaikat veszik figyelembe a többi stakeholder rovására. Annak is fennáll a veszélye, hogy a támogatók a saját köreikből választják ki a board többi tagját, túlságos dominanciára téve így szert az intézmény irányításában. (Lásd erről a Western Reserve University esetét [Pulley 2002])

### ➤ *Meddig tartson a board tagjainak és elnökének megbízása?*

Amerikában a board tagok általában 10 évre kapják megbízásukat. Természetesen számos helyen eltérnek ettől: Iowában például kétszer hat, Dartmouth-ban kétszer öt évet vannak hivatalban. A Harvardon a megbízás a tag életének végéig tart. A board-elnök megbízásának elég hosszúnak kell lennie ahhoz, hogy munkája hatékonyá váljon és megfelelő kapcsolatot alakíthasson ki az egyetem elnökével, de nem szabad olyan hosszúnak lennie, hogy pótolhatatlanná váljon vagy ez az érzés alakuljon ki benne. Szakértők szerint ennek megfelelően az elnök optimális megbízási ideje 5 év. A gyakorlatban ettől is eltérnek az intézmények: Dartmouth-ban legfeljebb 3 évig tölthetik be tisztségüket, Iowában azonban ez 5 évnél is hosszabb lehet.



➤ *Milyen gyakran ülésezzen a board?*

Nagyon fontos, hogy a board ne valamiféle tiszteletbeli megbízásként tekintsen a felkérésre, hanem aktív munkának fogja fel azt, amely jelentős időt és energiát igényel. Ehhez kell igazítani a board munkarendjét is. Iowában évente kilencszer, Dartmouth-ban ötször üléseznek, de a különböző bizottságok ennél jóval gyakrabban. A 2001-es felmérés szerint a magánegyetemek boardjai negyedévente, az állami egyetemek testületei ennél gyakrabban üléseznek.

➤ *Nyilvánosak legyenek-e a boardok ülései?*

Az USA-ban az állami egyetemi boardok ülései a törvény előírásai szerint nyilvánosak ("kormányzás napfényben"), sőt, Iowában például még a médiát is értesíteni kell az ülésekről. Ennek természetesen megvannak a maga hátrányai: a problémásabb döntések a hivatalos ülés előtt, a színpalak mögötti egyeztetések során születnek.

5. táblázat: Változatok a boardok működésére

	Összes intézmény	Állami	Magán
Board üléseinek száma évente	4,9	7,4	3,3
Végrehajtó biz. üléseinek száma évente	3,9	3,3	4,3
Az elnök a board szavazati jogú tagja	38,20%	2,70%	60,70%
Board átlagos taglétszáma	24,8	13,2	32,1
Oktató-kutató és hallgató képviselő	28,80%	53,90%	13,20%

[2001 Survey of Higher Education Governance]

A magyarországi Közép-európai Egyetem kormányzási rendszere:

A kormányzási rendszer hazai viszonyok között és jogszabályi környezetben is megvalósítható; így irányítják például a Közép-európai Egyetemet (CEU). A CEU budapesti székhelyű, alapítványi fenntartású egyetem. Az Egyetem fenntartói egy magyar alapítvány (CEU Budapesti Közép-európai Egyetem Alapítvány) és egy amerikai non-profit felsőoktatási intézmény (CEU New York). Az egyetem a nem állami egyetemek működésére irányadó jogszabályoknak megfelelően működik. A CEU tevékenységét közhasznú szervezetként folytatja. Az egyetem működését a fenntartók a CEU javára

alapított Endowment vagyonalap útján biztosítják. A fenntartók kötelessége és felelőssége, hogy biztosítsák azokat a feltételeket és körülményeket, amelyek az egyetem működéséhez szükségesek. A fenntartók ezen kötelezettségeik részeként kötelesek biztosítani, hogy a fenntartók biztosítsák a CEU működéséhez szükséges összeget és folyamatosan biztosítják Budapesten az egyetemi oktatás nyújtásához szükséges épületeket. A CEU a hallgatóktól költségtérítést kérhet a vonatkozó jogszabályi előírások keretei között. Az egyetem mester- és doktori képzést, valamint szakirányú továbbképzést folytat alapképzést jelenleg nem, de annak indítását – a megfelelő feltételek megléte esetén – tervei közt tartja számon. A CEU szoros, egymást teljesen átfedő integrált képzési együttműködést folytat az Amerikai Egyesült Államokban akkreditált CEU N.Y.-kal. A képzés és az adminisztráció nyelve az angol. Karok nincsenek, szakok szerinti tanszékek működnek.

A CEU irányítási rendszere a következőképpen épül fel (11. ábra):

### A központi irányítás

Az egyetem legfelsőbb vezető szervei és személyiségei:

- a fenntartók tanácsa (Fenntartótanács);
- az egyetem rektora (elnök);
- a szenátus.

Az egyetem legfelsőbb vezető szerveit és a rektort segítő személyek és testületek:

- a rektorhelyettes;
- a gazdasági főigazgató;
- a végrehajtó bizottság.

A két fenntartó a két fenntartó kuratóriumi tagjaiból álló Fenntartótanács útján, együttesen gyakorolja mindazokat a jogokat, amelyeket a hatályos jogszabályok a nem állami egyetemeken fenntartói és működtetői számára biztosítanak. A fenntartók jogai közé tartozik többek között:

- az egyetem oktatáspolitikai irányelveinek meghatározása;
- éves költségvetése főösszegeinek meghatározása;
- az egyetem költségvetésének jóváhagyása és felülvizsgálata, a számviteli rendelkezések szerint elkészített éves beszámoló jóváhagyása;
- a szervezeti és működési szabályzat, valamint az intézményfejlesztési terv jóváhagyása;

- az egyetem vagyonával való gazdálkodás irányelveinek meghatározása és végrehajtása, oktatási és gazdasági terveinek meghatározása;
- javaslattétel az illetékes magyar miniszternek a rektor kinevezéséről, illetve felmentéséről;
- az egyetem Alapító Okiratának elfogadása és módosítása.

A Fenntartótanács elnöke a CEU N.Y. Kuratóriumának mindenkori elnöke. A Fenntartótanács elnöke jelöli ki az alelnököt a Fenntartók Tanácsa tagjai közül.

Az egyetem rektora kimagasló képességgel és jelentős oktatási és kutatási tapasztalattal rendelkező és nemzetközileg elismert szakember. Megbízása úgy történik, hogy a szenátus elbírálja és rangsorolja a pályázatokat, kiválasztja a rektorjelöltet vagy jelöltek – a megfelelő, egyetemi tanári ranggal rendelkező vagy egyetemi tanárnak kinevezhető jelöltek közül és erről értesíti a Fenntartókat. A szenátus véleményét figyelembe véve a rektor kinevezéséről a Fenntartótanács teljes tagságának legalább kétharmados szavazatával dönt. A fenntartók nevében a Fenntartótanács elnöke írásban kezdeményezi az illetékes miniszternél a rektor kinevezését illetve leváltását. A szenátus tagjai kétharmadának igenlő szavazatával kezdeményezheti a Fenntartótanácsnál a rektor visszahívását. A rektor kinevezése 4 évre szól, mely kétszer megújítható.

A rektor az egyetem felelős, legfelső vezetője, aki a fenntartók iránymutatása szerint irányítja az egyetem életét, tevékenységét. A rektor jogosult az elnök cím használatára is. Közvetlenül a Fenntartótanácsnak tartozik felelősséggel az egyetem adminisztrációjáért és működésért, oktatási irányelveiért, továbbá az egyetemen folyó oktatás és tudományos kutatás gyakorlatáért és minőségéért. A rektor beszámolási kötelezettséggel tartozik a Fenntartótanácsnak.

A rektornak mint az egyetem vezetőjének feladat- és hatáskörébe tartozik, különösen, de nem kizárólag:

- az egyetemen folyó képzési és tudományos kutatási, művészeti, igazgatási és gazdasági tevékenység irányítása;
- a személyzeti munka irányítása és a munkáltatói jogkör gyakorlása;
- az egyetem rendelkezésére álló költségvetési előirányzatok, vagyon és más források feletti – jogszabályok szerinti – rendelkezés.

A rektor felelős az intézmény szakszerű és törvényes működéséért, az oktatási és kutatási feltételek megteremtéséért, gyakorolja a munkáltatói jogokat, és dönt a felsőoktatási intézmény működésével kapcsolatosan minden olyan ügyben, amelyet jogszabály, a szervezeti és működési szabályzat nem utal más személy vagy testület hatáskörébe. A rektor az egyetem képviselője.

A szenátus tagjai hivatalból a rektor és a rektorhelyettes, a szenátus választott tagjai: 3 egyetemi hallgató (ebből 2 hallgató a hallgatói önkormányzat, és 1 hallgató a doktoranduszok önkormányzatának delegáltja), 1 oktató, akit az Üzleti Iskola oktatói választanak, 7 oktató, akit a többi választásra jogosult oktató választ és 1 egyetemi dolgozó, akiket az egyéb munkakörökben foglalkoztatottak választanak. A szenátus minden tagja szavazati joggal rendelkezik. A szenátus tagjainak mandátuma három naptári évre szól. Azon tagok, akik hivatalból tagjai a szenátusnak, hivatali tisztségük viselésének idejéig maradnak tagok és hivatali utódaik váltják fel őket a szenátusban. A szenátus elnöke a rektor.

A szenátus állandó és ad hoc bizottságokat hozhat létre. (A szenátus állandó bizottságai: stratégiai-fejlesztési, minőségbiztosítási, panasz, hallgatói fegyelmi, utazás-támogatási, könyvtár, számítástechnikai, ösztöndíj tanácsadó, pénzügyi támogatás, felvételi, habilitációs bizottságok, a CEU kutatási testülete, az egyetemi doktori tanács.) Minden egyes állandó és ad hoc bizottság elnökét a szenátus tagjai közül kell kinevezni. A bizottságok többi tagjának nem kell szenátusi tagnak lennie. Valamennyi bizottsági elnök (vagy képviselője) köteles a szenátus elnökének kérésére a szenátusnak a bizottság tevékenységéről rendszeres időközönként jelentést tenni. A szenátus évente legalább három alkalommal ül össze (rendes ülések), továbbá rendkívüli alkalmanként a rektor, vagy a szenátus többségének kérésére.

A szenátus fogadja el az intézményfejlesztési tervet. Az intézményfejlesztési tervben kell meghatározni a fejlesztéssel, a fenntartó által a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott vagyon hasznosításával, megóvásával, elidegenítésével kapcsolatos elképzeléseket. Az intézményfejlesztési tervet középtávra, legalább négyéves időszakra kell elkészíteni, évenkénti bontásban meghatározva a végre-hajtás feladatait. Az intézményfejlesztési terv része a foglalkoztatási terv.

A szenátus fogadja el, a hallgatói önkormányzat véleményét is kikérve, a felsőoktatási intézmény képzési programját, szervezeti és működési

szabályzatát, doktori szabályzatát, minőségfejlesztési programját, a minőség és teljesítmény alapján differenciáló munkavállalói jövedelemelosztás elveit. A szenátus értékeli a rektor vezetői tevékenységét.

A szenátus dönt:

- fejlesztés indításáról;
- gazdálkodó szervezet alapításáról;
- együttműködési megállapodás megkötéséről;
- szervezeti egységének átalakításáról, megszüntetéséről;
- állandó bizottságok létrehozásáról;
- a szenátus képviselőjében eljáró személy kiválasztásáról;
- doktori iskola létesítéséről;
- a habilitációs eljárás szabályozásáról;
- képzés indításának, illetve megszüntetésének kezdeményezéséről;
- rektori pályázatok rangsorolásáról;
- az oktatási miniszternek az egyetemi tanári kinevezésekről szóló javaslatról.

A szenátus bármely kérdést megvitathat, bármely kérdésben kialakíthatja állás-foglalását, bármely kérdésben javaslattal élhet. Állásfoglalásait, javaslatait megküldheti a döntéshozatalra, intézkedésre jogosultnak, aki köteles arra harminc napon belül, testület esetén legkésőbb a harmincadik napot követő első ülésen érdemi választ adni.

A rektorhelyettest a szenátus választja a fenntartók egyetértésével az akadémiai fórum véleményét figyelembe véve a rektor által javasolt, teljes állásban foglalkoztatott egyetemi docensek vagy egyetemi tanárok közül 2 éves időtartamra. Jelölése, illetve kinevezése előtt a rektor konzultál a jelölni kívánt személyekről a fenntartókkal. Rektorhelyettség csak olyan egyetemi tanári vagy egyetemi docensi címmel rendelkező oktató nevezhető ki, aki széleskörűen elismert tudós személyiség.

A rektorhelyettes felelős az egyetem oktatási, tudományos és kutatási terveinek kialakítása, és azok megvalósítása koordinálásáért, a rektor irányítása mellett. A rektorhelyettes jogosult a rektor teljes körű helyettesítésére minden oktatási, tudományos és kutatási ügyben.

A gazdasági főigazgatót a rektor nevezi ki. Jelölése, illetve kinevezése előtt a rektor konzultál a jelölni kívánt személyekről a fenntartókkal. A gazdasági főigazgató felelős az intézmény szakszerű, törvényes és eredményes gazdálkodásáért. A gazdasági főigazgató az egyetem adminisztratív

szervezetének irányítója, felelős annak működéséért, és viselheti a vezető alelnök/vezérigazgató címet.

A végrehajtó bizottság az egyetem tevékenységével kapcsolatos operatív kérdések tekintetében a rektor állandó tanácsadó testülete, melynek elnöke a rektor, tagjai a rektorhelyettes, a gazdasági főigazgató, a vezető alelnökök, a tudományos titkár, valamint a pénzügyi igazgató.

### Az egyetemirányítás egyéb szereplői

Az egyetemirányításban részt vesz még:

- a vezető alelnök(ök);
- a tudományos titkár;
- az akadémiai fórum;
- a felügyelő testület.

A Fenntartótanács az egyetemre, a rektor munkáját segítő legfelsőbb két vezető alelnököt nevez ki. A vezető alelnök nemzetközi ügyekkel, állami- és egyetemek közötti kapcsolatokkal foglalkozik. Feladatkörébe tartozik a nemzetközi szervezetekkel, ügynökségekkel és hatóságokkal, kormányokkal, nemzetközi oktatási- és akkreditációs testületekkel és egyetemi partnerekkel való kapcsolatok stratégiai fejlesztése, egyeztetése és végrehajtása.

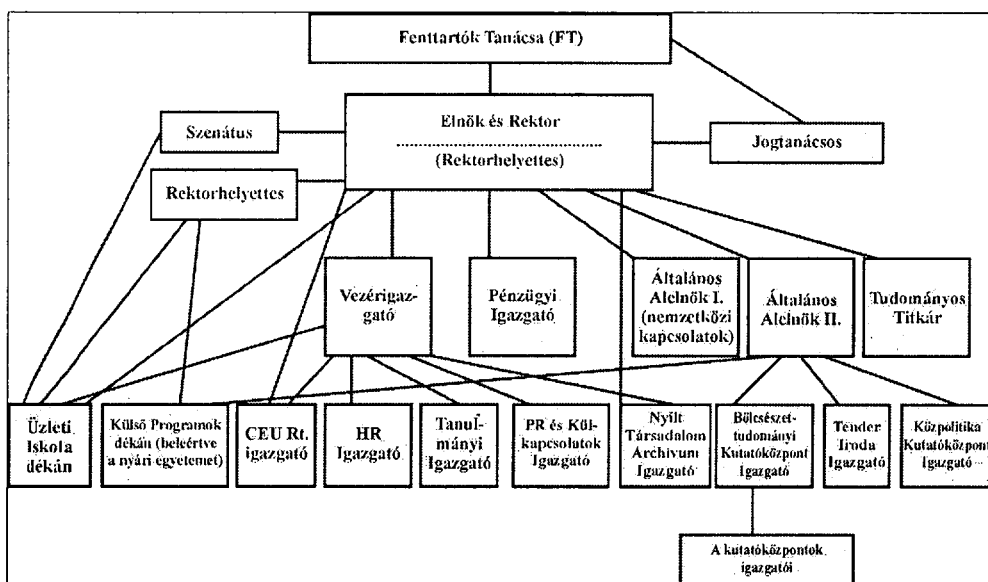
Tudományos titkárt a rektor javasolhat a tudományos fokozattal rendelkező személyek közül, akit a szenátus választ meg. A tudományos titkár, mint az egyetem vezetésének tagja, folyamatosan segíti a rektort az egyetemen folyó tevékenységek megszervezésében és felügyeletében. A rektor felügyelete mellett előkészíti a rektor egyetemi ügyekben meghozandó döntéseit, egyetemi ügyekben irányelv-tervezeteket készít elő azoknak a szenátus, valamint a Fenntartótanács elé terjesztése céljából. A tudományos titkár, a szenátus, valamint a Fenntartótanács titkára. A tudományos titkár, mint a rektori hivatal vezetője, összehangolja a hivatal tevékenységét.

A szenátus munkáját az akadémiai fórum segíti. Az akadémiai fórum a tanszékek, az intézetek, a tudományos programok és más akadémiai szolgáltatási egységek szervezeti egységeinek vezetőiből, valamint a diákönkormányzat képviselőiből áll. Az akadémiai fórum elnöke a rektorhelyettes.

A szenátus üléseire készülő előterjesztéseket véleményezi, javaslatokat és ajánlásokat fogalmaz meg a szenátus számára. Az akadémiai fórum hatáskörébe tartozik:

- a szenátus napirendjére javasolt előterjesztések véleményezése;
- a rektorhelyettes megválasztásánál a rektor által javasolt személyek véleményezése.

Az egyetemen a közhasznú szervezetekre vonatkozó törvény szerint 3 tagú felügyelő testület működik, amelynek tagjait a rektor nevezi ki. A felügyelő testület tagjainak megbízatása határozatlan időre szól. A felügyelő testület hatáskörébe tartozik az egyetem működésének és gazdálkodásának ellenőrzése. A felügyelő testület tagja a szenátus ülésén tanácskozási joggal jogosult részt venni. A felügyelő testület ügyrendjét maga állapítja meg.



11. ábra: A CEU irányítási rendszere [CEU 2007]

### 3.3. Egyetemirányítás a világ néhány országában

A következőkben a világ néhány országának egyetemirányítási rendszerét mutatom be, elkülönítve a kormányzási rendszert alkalmazókat, a kormányzási és hagyományos irányítási rendszert ötvöző, valamint a hagyományos rendszert megtartó országokat.

## a) Kormányzási rendszert alkalmazók:

### Belgium (Francia közösség)

Belgiumban az egyetemeket kormányzási rendszerben irányítják. A következők osztoznak a hatalmon: a rektor, az akadémiai tanács és a végrehajtó board. A vezető tisztségviselők a következők: a végrehajtó board alelnöke, az oktatási ügyekért felelős vezetőhelyettes, a dékánok, az akadémiai tanács és a végrehajtó board titkára, valamint a departmentek igazgatói. [OECD IMHE 2004]

### Norvégia

1995-ben az Egyetemi és Főiskolai Törvény előírta, hogy az egyetemeket kormányzási rendszerben board és tanács irányítja. A minisztérium azonban felmentést adhat az egyes intézményeknek a tanács létesítése alól, és jó néhány felsőoktatási intézmény élt is ezzel a lehetőséggel. Ebben az esetben a tanács szerepét más testületek láthatták el. Mindkét esetben a board kell legyen a legfőbb irányító testület. Ez felelős a magas akadémiai színvonal biztosításáért, a hatékony és törvényszerű működésért. Dönt a költségvetésről, meghatározza az egyetem stratégiáját oktatási és kutatási téren, az egyetem szervezeti felépítéséről. A boardnak 11 tagja van, ebből 4 külső tag, akiket a miniszter nevez ki, valamint 2 hallgató. [OECD IMHE 2004] 2003 óta már nem a minisztérium határozza meg az egyetemek belső irányítási rendszerét, hanem maguk az intézmények. További változás, hogy az akadémiai vezetőket nemcsak választani, hanem kinevezni is lehet. [EC 2006b]

### Svédország

Svédországban az egyetemeken kormányzási rendszer működik. A board szerepe és felelőssége az utóbbi időben jelentősen megváltozott párhuzamosan azzal, hogy az oktatási kormányzat korábbi hatásköreinek egy részét a felsőoktatási intézményekhez delegálta. A jelenlegi szabályozás szerint a boardnak felügyelnie kell az egyetem teljes működését, és felelősséget kell vállalnia azért, hogy az intézmény megfelelően látja el feladatát. A board hoz döntést a legfontosabb egyetemi kérdésekben, illetve az olyan ügyekben, mint a források belső elosztása, a legfontosabb szabályzatok és a stratégiai kérdések. Hatáskörébe tartozik az éves jelentések, az évközi beszámolók és a költségvetési dokumentáció elfogadása. Feladata a stratégia teljesítésének figyelemmel kísérése és



intézkedések foganatosítása abban az esetben, ha nem látja biztosítva a stratégiai célok teljesülését. A board 15 tagból áll, melyből nyolcat a kormányzat nevez ki. 3 tag az oktatókat képviseli, és választás útján kerül a testületbe. A további 3 tagot a hallgatók delegálják. A kancellár hivatalból tagja a testületnek. A board elnökét szintén a kormány nevezi ki: egy magasan kvalifikált és tapasztalt személyt, aki nem áll az egyetem alkalmazásában.

A kancellár a felsőoktatási intézmény képviselője és a mindennapi működés irányítója. Felelős a hatékony és törvényes működésért, a board megfelelő tájékoztatásáért, a board döntéseinek végrehajtásáért, és ő a fő munkáltató. A kancellárt a kormány nevezi ki a board javaslata alapján. A boardnak a javaslat megtétele előtt meg kell hallgatnia az oktatók és a hallgatók véleményét annak érdekében, hogy a személyi javaslatnak kellő támogatottsága legyen az egyetemi közösségben. A kancellár kinevezése általában 6 évre szól, mely 3-3 évvel még két alkalommal meghosszabbítható (összesen tehát 12 év). [HEFCE-OECD/IMHE Sweden National Report 2004]

### Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyság egyetemei önkormányzóak, meglehetősen függetlenek az államtól. Ingatlanjaik saját tulajdonukban vannak, szerződéseket köthetnek, kölcsönt vehetnek fel, maguk határozzák meg a dolgozók alkalmazási feltételeit. Az állam azonban a Felsőoktatás Finanszírozási Tanácson keresztül erőteljesen érvényesíteni tudja elvárásait és befolyásolni tudja a felsőoktatás tevékenységét. Az 1988-as Oktatási Reformtörvény óta kötelező a board és a szenátus működése az egyetemeken, világosan elhatárolt funkciókkal. A board felelős:

- az egyetem oktatási profiljának és küldetésének meghatározásáért és megvalósításának ellenőrzéséért;
- a források hatékony felhasználásáért, a vagyongazdálkodásért, fizetőképességéért;
- a fő tisztségviselők kinevezéséért, elöléptetéséért, felfüggesztéséért, javadalmazásuk és megbízásuk feltételeinek meghatározásáért;
- az egyetem fizetési és alkalmazási rendszerének meghatározásáért.

A szenátus felelős az akadémiai ügyekért, az oktatás és kutatás szervezéséért. [Sabapathy 2004]

Az angol egyetemeken erős végrehajtói hatalmat valósítottak meg az intézményi döntéshozatal javítása érdekében. A felsővezetésnek jelentős szerepe van az egyetemek irányításában, gyakorlatilag minden kérdésben. [EC 2006b]

### Kanada és a Torontói Egyetem

Kanadában egy 1906-os törvény írta elő az egyetemeknek a kormányzás bevezetését. A Torontói Egyetem azonban 1971-től egy sajátos irányítási rendszer alakított ki. A board és a szenátus hatáskörét egy úgynevezett kormányzótanács (*Governing Council*) vette át. Az 50 tagú testületnek hivatalból tagja az egyetem kancellárja és elnöke, 16 tagot a tartományi kormányzó nevez ki (ők a társadalom képviselői), választott tagjai 12 tanár, 8 diák, 8 egykori hallgató és 2 adminisztratív dolgozó, 2 főt pedig az elnök nevez ki az egyetemi közösségből. A kormányzótanács elnöke és elnökhelyettese a kormányzó által kinevezett tagokból kerül ki. A kormányzótanács tagjai közül 13 (az egyetem elnöke, kormányzótanács elnöke, 4, a kormányzó által jelölt tag, 1, az egyetem elnöke által jelölt tag, 3 tanár, 4 diák) egy szűkebb végrehajtó bizottságot alkot, mely tanácsadó jelleggel működik, elnöke pedig azonos a kormányzótanács elnökével. Emellett három funkcionális bizottság is dolgozik: akadémiai (120 tag), gazdasági (30 tag) és egyéb egyetemi ügyek (25 tag). A kormányzótanács és a 3 funkcionális bizottság együttes testületi elnevezése: konvokáció. A kancellár az egyetem reprezentatív vezetője és a konvokáció elnöke. Az egykori hallgatók választják meg. [Hrubos 1996]

### Új-Zéland

Az új-zélandi felsőoktatási intézmények élén a kancellár (*vice chancellor*) vagy főigazgató (*chief executive*) áll. Az intézményeket vezető szenátus (ott ez a boardnak felel meg!) választja a vezetőket meghatározott időre. A testületben javarészt külső tagok vannak:

- 4 főt a minisztérium delegál, van, ahol az elnökhelyettes is miniszteriális küldött;
- 8-10 főt delegálnak a felhasználói szféra szervezetei (kamarák, szakmai szövetségek), általában az elnök közülük kerül ki;
- 3-4 fő kerül be az intézményből, főleg vezetői kompetenciákkal rendelkezők (intézményvezető, gazdasági vezető);
- 1 fő képviseli a végzett hallgatókat.

„Fel sem merül, hogy alulreprezentál az intézmény oktatói-kutatói vagy hallgatói közössége. Úgy vélik, az autonómia feltételezi az erős külső

kontrollt, különben az intézmény teljesen magába zárkózik, szinte ellenőrizhetetlen és irányíthatatlan „fekete lyukká” válik. Nekik sincsenek illúzióik a felhasználói szféra képviselőinek kompetenciáját illetően, de tudják, kellő körültekintéssel meg lehet találni a megfelelő embereket.” [Dinya 1998a p. 27]

### Olaszország

A törvény előírása szerint minden egyetemen 3 hatalmi szereplő van: a rektor, az akadémiai szenátus és az adminisztratív tanács. Mindkét testületnek az elnöke a rektor. A rektort az oktatók választják. Ő felügyeli az egyetem működését. Az akadémiai szenátus a rektorból, a dékánokból és az akadémiai közösség választott képviselőiből áll. Tervez, programokat alkot és ellenőrzi azok megvalósulását. Az adminisztratív tanács felügyeli az egyetem adminisztratív, pénzügyi, gazdálkodási irányítását, és jóváhagyja a végső költségvetést. Tagja a rektor, az adminisztratív igazgató, az akadémiai közösség és a gazdasági élet képviselői. [EC 2006b]

### Spanyolország

A 2001-es egyetemi törvény megváltoztatta az egyetemek belső irányítását. A rektort már nem az egyetemi tanács választja meg, hanem közvetlenül az oktatók és hallgatók. A rektor hatalma megnőtt: jelenleg ő a legfőbb végrehajtó. Az egyetemi tanács, amelyik korábban a legfőbb döntéshozó volt és sokszor 500 oktatói és hallgatói képviselőből állt, elvesztette hatalma nagy részét. Szerepe jelenleg az egyetemi statutum elfogadására korlátozódik. Ez nem azt jelenti, hogy az oktatók és hallgatók le lennének befolyással egy egyetemi döntésekre, de egy működőképesebb struktúrában tehetik ezt. A szenátus keretein belül gyakorolják hatalmukat, amelynek maximum 50 tagja lehet. A tagok 30%-át a rektor nevezi ki, 40%-ot az egyetemi tanács, a fennmaradó 30%-ot pedig egyrészt a board 3 képviselője, másrészt a dékánok és tanszékvezetők választottjai adják.

A board 40 tagból áll, melynek kb. 85%-a külső személy: a helyi önkormányzat delegálja őket. A rektor, az adminisztráció vezetője és az általános titkár is tagjai a testületnek. Legfontosabb feladata az egyetemi gazdálkodás felügyelete. Az adminisztráció vezetője is fontos szereplő: egy professzionális vezető, aki a pénzügyi és adminisztratív folyamatokat felügyeli. [EC 2006b]

## b) Köztes rendszert alkalmazók:

### Izrael

Az izraeli egyetemek kormányzási struktúrája az utóbbi időben változott meg. Korábban kettős irányítás jellemezte az intézményeket: az egyetemeknek elnöke, rektora, boardja, végrehajtó bizottsága és szenátusa is volt. Ezt a rendszert egy hierarchikusabb struktúra váltotta fel: a rektor az elnök alá rendelődt, és az elnök lett a felsőoktatási intézmények első számú vezetője, vagyis a rendszer közelebb került a kormányzási modellhez. [OECD IMHE 2004]

### Ausztrália

Az ausztrál egyetemeken az irányítás általában valamilyen testület – tanács vagy szenátus – kezében van, míg a végrehajtó hatalom a kancelláré. Az irányító testületeknek átlagosan 21 tagjuk van (15-35), akiknek egy része hivatalból tag, mellettük pedig választott és kinevezett tagok egyaránt vannak. A kancellár, alkancellár, 1-2 adminisztratív vezető hivatalból tagja a testületnek. Az oktatók-kutatók, a dolgozók és a hallgatók választott képviselőik útján vannak jelen. Emellett a miniszter is nevez ki tagokat a politikai, a gazdasági szférából és a társadalomból.

Az utóbbi időben megfigyelhető a végrehajtói hatalom erősödése a kancellár kezében, és a kancellári hivatal bővülése (helyettes alkancellári és prokancellári feladatkörök kialakítása). Ezzel együtt új menedzsment funkciók jelentek meg és erősödött az irányítás stratégiai jellege. [HEFCE-OECD/IMHE 2004]

### Franciaország

Franciaországban a rektornak/elnöknek inkább adminisztratív vezetői szerepe van, mint menedzseri, és nem is figyelhető meg hatáskörük jelentős növekedése. Mindamelllett az utóbbi időben „orientációs tanácsok” alakultak a vezetés támogatására, melyben a hagyományos egyetemi szereplők mellett külső tagok is vannak. Fontos új jelenség a minisztérium és az egyetemek közötti 4 éves szerződések rendszere. [EC 2006b]

## Kína – Hong Kong

Az irányító testület a kínai egyetemeken a tanács, amely meghatározza az intézmény napi működését, szabályzatait, fokozatokat és akadémiai díjakat ítél oda. A szenátus a fő akadémiai testület, amely felelős az oktatás- és kutatópolitika meghatározásáért, annak tervezéséért, fejlesztéséért. A szenátus alatt működhetnek különböző bizottságok (oktatási, minőségbiztosítási stb.). A kínai egyetemen a fő végreható a kancellár/elnök, aki a tanácsnak felel. Az egyetemeknek több alkancellárjuk/alelnökük is van, saját felelősségi területtel. [OECD IMHE 2004]

c) Hagyományos irányítási rendszert alkalmazók:

### Görögország

A belső irányítás szereplői a rektor (felelős az egyetem irányításáért), a szenátus (a legfőbb döntéshozó) és a rektori tanács (a fő végrehajtó). [EC 2006b]

### Törökország

Az irányítási rendszer fő szereplői a rektor és a szenátus, de mivel a szenátus tagjainak a felét a rektor nevezi ki, a rektori irányítás meglehetősen erős. [EC 2006b]

(További, nyugat-európai és kelet-közép-európai országok irányítási rendszerét tekintem át a következő, reformokról szóló alfejezetben.)

## 4. EGYETEMIRÁNYÍTÁSI REFORMOK

### 4.1. A magyar egyetemirányítás 2002-2006-os reformkísérlete

#### 4.1.1. A reformfolyamat lépései

Az új felsőoktatási törvény előzményei:

Az egyetemirányítás átalakításának szükségességét az 1993-as felsőoktatási törvény és az 1996-os módosítás óta hangsúlyozták a felsőoktatási szakemberek. A javaslatok középpontjában az egyetemirányítás professzionalizálása, a vezetőképzés, a testületi irányítás alacsony hatékonysága és a külső szakemberek bevonása állt.

„A felsőoktatási intézményeket 3 évre választott vezetők irányítják, erős oktatói-hallgatói tanácsok és gyenge menedzserek felügyelete alatt. A jelenlegi szerkezet rövid távú, alacsony kockázatú politikák követésére, és a társadalmi környezettől való elzárkózásra ösztönzi az intézményeket... a nyugodt átmenet nem biztosított helyet olyan külső – jórészt az üzleti, gazdasági életből jövő – menedzser-tanácsadók számára, akik szerepet játszhattak volna a felsőoktatás irányításának professzionalizálásában.” [Setényi 1994 p. 43-44]

„A felsőoktatási intézmények irányítási rendszere a nem akadémiai menedzsment professzionalizációja érdekében revízióra szorul. Célszerűnek látszana, ha az intézmények operatív irányítási feladatait egy szűk testület venné át, amelynek tagjai az akadémiai ügyeket képviselő rektor vagy főigazgató, az igazgatási, fejlesztési, gazdasági kérdésekben kompetens kancellár és az intézmény dolgozói által választott, főként személyi, munkáltatási, szociális, hallgatói kérdéseikért felelős vezető.” [Lajos 1994 p.9]

Komoly problémának látja az intézményi vezetés változatlanságát Dinya [1996 p. 10], amely miatt „képtelenek megteremteni a rugalmas reagálás szervezeti és szabályzati feltételeit, a stratégiai vezetést, a naprakész vezetői információs rendszert és a teljesítményre ösztönző oktatói, dolgozói, hallgatói követelmény-rendszert.” „A felsőoktatási intézmények irányításában a vállalkozói magatartású, professzionális menedzsment ismereteknek egyre inkább meg kell jelenni.” [Czinege 1997 p. 14]

A magyar felsőoktatás fő problémája „a vállalkozói típusú menedzserek hiánya. Azé a menedzseré, aki anyagilag is motivált.” [Berács 2001 p. 41] A felsőoktatási intézményeknél szükségessé vált az irányítási-döntési rendszer szervezeti és funkcionális átalakítása. Ennek részeként az intézmények első számú vezetőjének a tulajdonos által történő közvetlen kinevezése, irányítási-döntési kompetenciájának növelése és a professzionális menedzsment jogi feltételeinek biztosítása szükséges, amely a szolgáltató jellegű, költséghatékony és színvonalas működést operatíván irányítja. [Polgár 2003] Az intézményi vezetési struktúra átalakítása indokolt: egy szaktudós rektor a menedzsment-tevékenység, a gazdasági, szervezési és igazgatási feladatok irányítására a tapasztalatok szerint kevésbé alkalmas; a hagyományos összetételű egyetemi, illetve főiskolai tanács pedig a fejlesztési terveknek objektív, az intézményi érdekek mellett az országos szükségleteket is figyelembe vevő kidolgozására nem rendelkezik a szükséges kompetenciával. [Ladányi 2005] A 90-es évek második felében a reform-gondolkodásnak a Világbanki Program adott lendületet. Dinya [1998b] a világbanki kölcsönhöz kapcsolódó reformok keretében a következő, egyetemirányításra vonatkozó tennivalókat fogalmazta meg: professzionális vezetés; az irányítási mechanizmusok gyors, hatékony, nyilvános és professzionális működése; vezetőképzés.

A magyar egyetemirányítás reformját az oktatási kormányzat 2002-ben kezdeményezte: 2002 szeptemberében elindították a Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez (CSEFT) elnevezésű programot. A CSEFT célja az Európai Felsőoktatási Térséghez való csatlakozás követelményeinek megfelelő, nemzetközi mérce szerint is versenyképes felsőoktatás kialakításának szakmai, jogi, szervezeti megalapozása, illeszkedve a Bologna-folyamathoz és a hazai realitásokhoz. Ennek első lépéseként felkért szakértők elkészítették az első alapkoncepciókat. Ezek alapján egy operatív csoport kidolgozta a részletes koncepciót [OM 2003], mely 2003 végére készült el. Ennek elemzésével megállapítható, hogy az egyetemirányítás új koncepciója összhangban van az európai célkitűzésekkel és a világtendenciákkal.

Az egyetemirányítás új rendszerére vonatkozó alapelvek a következők:

- nagyobb gazdálkodási és szervezeti-működési autonómia az egyetemeknek;
- ezzel együtt a közpénzek és közvagyon hatékonyabb és ellenőrzött kezelése
- rugalmasabb, piacszerűbb működés;
- professzionális menedzsment. [Barakonyi 2003b]

A felsőoktatási intézmények státusára a CSEFT koncepció két alternatívát kínál: módosított költségvetési alrendszer vagy közhasznú társaság. (6. táblázat)

6. táblázat: A felsőoktatási intézmények jelenlegi és két lehetséges státusa

	<b>Jelenlegi költségvetési szerv</b>	<b>Módosított költségvetési alrendszer</b>	<b>Társasági, non-profit forma (Kht)</b>
<b>globális költségvetés</b>	előirányzat- gazdálkodás	globális	globális
<b>teljesítménymegállá- podás</b>	nincs	van	van
<b>költségalapú elszámolás</b>	pénzforgalmi szemlélet	van	van
<b>foglalkoztatás</b>	közalkalmazott	közalkalmazott	tiszta munkajogi (közalkalmazotti jogok biztosítása)
<b>vagyon</b>	Kincstári Vagyonkezelő	Kincstári Vagyonkezelő	Tulajdonos (vásárlás – [kincstári] hitelből)
<b>kincstári gazdálkodás</b>	kincstári kör	kincstári kör	nincs
<b>hitel</b>	nincs	nincs	Kincstári hitel vagy piaci – intézményi közvetítő
<b>intézményi menedzsment</b>	szenátus	igazgatói tanács + szenátus	igazgatói tanács + szenátus
<b>szabályozás</b>	államháztartási törvény	államháztartási törvény + felsőoktatási törvény	gazdasági társaságokról szóló törvény + közszolg-i törvény

[OM 2003]

Mindkét esetben az egyetemi kormányzás keretében valósulna meg az egyetemek irányítása; a hatalmon három szereplő osztozna:

- az igazgatótanács mintájára létrejövő irányító testület, amely stratégiai és gazdálkodási kérdésekben döntene és tagjait fele részben a fenntartó, fele részben az intézmény delegálná;



- a szenátus, melynek hatásköre akadémiai kérdésekre korlátozódna;
- és az irányító testület által megválasztott rektor, aki a végrehajtói jogköröket gyakorolná.

Lényeges eleme a koncepciónak, hogy akár költségvetési alrendszerként, akár közhasznú társaságként az intézmények hosszú távú teljesítmény-megállapodást kötnének az állammal. Különbség a gazdálkodási mozgástérben (pl. hitelfelvétel lehetősége, vagyon tulajdonjoga), illetve az egyetemi oktatók státusában (közalkalmazotti státus vagy tisztán munkajogi foglalkoztatás) van a két alternatíva között. A koncepció legmerészebb eleme talán a rektorra vonatkozó kritérium-rendszer: nem szükséges, hogy az adott egyetem oktatója legyen; a tudományos fokozat sem feltétel; oktatói-kutatói tevékenységet megválasztása esetén csak az irányító testület jóváhagyásával folytathat; oktatói, egységvezetői státusa nem lehet; kiválasztásánál pedig a bizonyított menedzseri képességek a meghatározók. [OM 2003]

Az új felsőoktatási törvény:

Az új felsőoktatási törvény-tervezetet a CSEFT koncepció alapján dolgozták ki. Az oktatási kormányzat ezt nyilvános vitára bocsátotta, melynek következményeként, a felsőoktatási szféra jelentős ellenállásának hatására az előterjesztés számos változatot megélt, jelentősen felpuhult, benyújtása elhúzódott, és végül csak 2005 tavaszán kerül az országgyűlés elé. A legnagyobb ellenállás éppen az egyetemek irányításának átalakításával kapcsolatosan bontakozott ki. (A szak- és általános sajtóban és az egyes intézmények, szervezetek állásfoglalásaiban megjelenő ellenérvek ismertetésétől a terjedelmi korlátok miatt kénytelen vagyok eltekinteni.)

Az eredeti koncepcióhoz képest az egyes változatok összehasonlítása alapján a legfontosabb torzulások a következőkben foglalhatók össze.

- Az új törvényi szabályozás célja eredetileg a hatékonyabb működés biztosítása lett volna, a végső változatban viszont már az egyetemek különböző autonómiáinak biztosítása szerepel. (Végül az Alkotmánybíróság mégis éppen az akadémiai szabadság csorbulása miatt nem tartotta elfogadhatónak a törvényt.)
- Elvetették a felsőoktatási intézmények státusának megváltoztatását: az egyetemek költségvetési intézmények maradnak, igaz, nagyobb gazdálkodási mozgástérrel.
- Az irányító testület és a szenátus hatáskörében jelentős elmozdulás történt a szenátus javára.

- Szintén az akadémiai közösségnek kedvezett, hogy a végső változat szerint az irányító testület elnöke az egyetem rektora, valamint, hogy a szenátus delegálja az irányító testület tagjainak többségét.
- Visszatért a rektori tisztség hagyományos felfogása is (csak a felsőoktatási intézménnyel teljes munkaviszonyban álló egyetemi tanár töltheti be), melyre immár nem kell nyilvános pályázatot kiírni.

Sajátos módon végül még ez a jelentősen felpuhult törvény sem állta ki az alkotmányosság próbáját. A köztársasági elnök a törvény elfogadása után normakontrollra küldte azt az Alkotmánybíróságnak, mert véleménye szerint a jogszabály az irányító testület hatáskörébe utal a kutatást közvetlenül érintő kérdéseket, megsértve ezzel a tudományos élet szabadságának alkotmányos elvét [KEH 2005]. 2005 októberében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény által előírt egyetemirányítási rendszerben valóban sérül a tanszabadság, a tudományos élet szabadsága és a felsőoktatási intézmények autonómiája [Alkotmánybíróság 2005].

Az oktatási kormányzat így a jogszabály teljes átdolgozására kényszerült: a 2005. november 29-én elfogadott „2005. évi CXXXIX. Törvény a felsőoktatásról” nem változtatta meg az egyetemek belső irányítását. Mindössze egy többségében belső tagokból álló, tanácsadó jellegű testületet (gazdasági tanács) hozott létre.

2006-ban a kormányzat kísérletet tett a törvény módosítására a gazdasági tanács szerepének erősítése érdekében. A 2006. július 24-i törvenymódosítás értelmében a rektor csak a gazdasági tanács egyetértésével nyújthatott volna be a szenátusnak bizonyos előterjesztéseket, így például az intézményi fejlesztési tervet, az egyetem számviteli rendjét, fejlesztésre vonatkozó elképzeléseket, gazdálkodó szervezet alapítására vonatkozó kezdeményezést, a vagyongazdálkodással kapcsolatos terveket, az intézmény költségvetését és beszámolóját. A köztársasági elnök elődjéhez hasonlóan normakontrollra küldte a törvenymódosítást [KEH 2006], az Alkotmánybíróság pedig szeptember 25-én helyt adott az elnök alkotmányossági aggályainak. Az indoklás szerint a gazdasági tanács nem felsőoktatási önkormányzati szerv, mégis lehetővé válna számára az egyetem autonóm döntéshozatalának megakadályozása, az egyetértési jog gyakorlása során pedig meggátolhatja a tudományos minőség érvényesülését. Különvéleményt egy alkotmánybíró fogalmazott meg. {11}[Alkotmánybíróság 2006]

#### 4.1.2. A reformkísérlet értékelése

Az alábbiakban a felsőoktatási vezetőkkel készített mélyinterjúk eredményeit foglalom össze.

##### ➤ *A változtatás kezdeményezésének indokoltsága*

A mélyinterjú-sorozatban megkérdezett felsőoktatási vezetők egy kivételével helyesnek és indokoltnak tartják, hogy a kormányzat megkísérelte az egyetemek belső irányításának átalakítását. Ennek oka, hogy mindenki (még a változtatás kezdeményezésével egyet nem értő vezető is) úgy gondolja, hogy az irányítási rendszeren változtatni kellett.

Többen kiemelték, hogy az egyetemirányítási rendszer fogyatékoságai csökkentik az egyetemek, és így az egész magyar felsőoktatás hatékonyságát. Ketten rámutattak, hogy a felsőoktatási intézmények környezetében az utóbbi időszakban számos változás történt, átalakult a képzési rendszer is, miközben az irányítás a régi maradt.

A változtatás kezdeményezésével egyet nem értő vezető azzal indokolta választát, hogy a felsőoktatás belefáradt a sorozatos, egymást követő, különböző területeket (gazdálkodás, képzés) érintő változtatásokba, ezért egy újabb reform eleve kudarcra volt ítélve. Megemlítette, hogy még a korábbi reformok sem fejeződtek be teljesen (pl. intézményi integráció), ezért a felsőoktatásnak egy újabb változtatás előtt konszolidációs időre van szüksége. Erre három másik, a reform kezdeményezésével egyetértő vezető is utalt; véleményük szerint célszerűbb lett volna egy távlati stratégiai célt kijelölni, és fokozatosan, lépésről lépésre, de szigorú ütemterv szerint megvalósítani azt. Egyikük a nemzeti szintű felsőoktatási stratégiát hiányolja; szerinte ennek kellett volna kijelölnie a hosszú, közép- és rövidtávon tervezett változtatásokat a felsőoktatás minden területén, és az irányítási reformnak is ebbe kellett volna illeszkednie. Így az érintettek látták volna, hova vezet egy-egy kezdeményezés.

##### ➤ *A reform alapgondolatának helyessége*

A reform alapgondolatával – a kormányzási rendszerre való áttérés – a vezetők fele teljesen egyetértett. A legtöbben az irányító testület bevezetését tartották volna a legjelentősebb és leghasznosabb elemnek.

Indokaik között a következők szerepelnek:

- az irányító testületen keresztül megjelenik a tulajdonosi és a társadalmi képviselő;
- a rektor irányító testület általi megválasztása biztosítja a rektor függetlenségét az akadémiai közösségtől és érdekviszonyaiktól;
- a gazdálkodási kérdésekben az irányító testület hozzáértőbb döntéseket tud hozni, mint az egyetemi tanács;
- bizonyos kérdéseket a kormányzási rendszerben nem kell több testületen is keresztülvinni és rossz kompromisszumok sorát megkötni;
- szétválik a menedzsment és az akadémiai irányítás;
- professzionálisabb irányítást biztosít, amely a belső érdekviszonyoktól függetlenül tud dönteni;
- a külső tagok képesek objektívebben szemlélni az egyetemet és elfogulatlanabb döntéseket hozni;
- a vállalatok irányítási rendszere felé mozdítja el az egyetemeket.

Az egyik megkérdezett szerint a CSEFT-ben megfogalmazott első, „radikális” elképzelések voltak a helyesek (az egyetemek 100%-ban állami tulajdonú kht-kká alakulnak, az alkalmazottak közalkalmazotti státusa megszűnik, a felsőoktatási intézmények vagyonukkal szabadon gazdálkodnak, az egyetemeket a vállalatokhoz hasonlóan irányítják).

Két vezető elvben jónak tartja az egyetemi kormányzás rendszerét, de úgy gondolja, hogy Magyarországon ez nem valósítható meg. Az egyik vezető úgy véli, hogy az irányító testületek nálunk nem tudnák kivonni magukat az országos politika hatásai alól, egyrészt az ország mérete, másrészt a kommunizmus öröksége miatt. Egy másik vezető – szintén az ország méretéből kiindulva – úgy gondolja, hogy nem lehetne megfelelően összeállítani az irányító testületeket, nincs kellő számú, hozzáértő és elhivatott személy erre a feladatra. Ugyancsak két vezető gondolja úgy, hogy a reformnak voltak helyes célkitűzései és elemei – elsősorban a vezetés professzionalizálása és a vállalati gyakorlathoz való közelítés –, de azok nem feltétlenül kapcsolódnak a kormányzási rendszerhez és az irányító testületekhez.

Egy vezető (aki már a változtatás kezdeményezésével sem értett egyet) teljes mértékben elutasítja a reform alapgondolatát is. Szerinte, ha a rektor és a helyettesei jól végzik a munkájukat, nincs szükség külső tagokra, irányító testület-re, inkább a rektor kiválasztásának megfelelő mechanizmusát kellene

kidolgozni. Azt is hangsúlyozta, hogy az egyetem nem gyár, ezért nem lehet tisztán üzleti szemlélettel irányítani.

A külső tagok bevonásával kapcsolatban egyébként a kormányzási rendszert egyébként támogató vezetők is fogalmaztak meg fenntartásokat: nem ismerik kellőképpen a felsőoktatást és az adott intézményt, nem igazán elkötelezettek, nem szánának elegendő időt és energiát a munkájukra.

### ➤ *A reform sikertelenségének okai*

Figyelemre méltó, hogy egyetlen vezető sem az alkotmánybírósági döntést tartja a reform-kezdeményezés „halálának”; hanem az eredeti elképzelések törvényalkotási szakaszban történő jelentős módosulását. Az Alkotmánybíróság szerepét mindössze két vezető említette meg; mindketten annak tulajdonították a döntést (egyikük határozottan elfogadhatatlannak minősítve azt), hogy a testület tagjai is egyetemi oktatók.

Ami reformfolyamat menedzselését illeti, néhány oktató szerint a minisztérium és a kormányzat is követett el hibákat, amelyek legalábbis hozzájárultak a sikertelenséghez. Több vezető szerint a rossz kommunikáció játszott közre az eredeti elképzelések bukásában, mert sokan nem értették meg a reform lényegét, és nem sikerült az akadémiai szféra többségét meggyőzni az elképzelések helyességéről. Mások az erőltetett tempót, a reformkísérlet erőszakos jellegét, a bevezetendő rendszer merevségét, az előkészítetlenséget, a jogalkotási anomáliákat is felelősnek tartják a sikertelenségért.

A vezetők azonban azt is gondolják, hogy nem csak/elsősorban a kormányzat menedzselési hibái, hanem általában a politikai helyzet akadályozta meg a reform végig vitelét. Az egyik megkérdezett a kötelező voks-vadászatot okolja azért, hogy a kormányzat meghátrált a jelentős szavazaterőt jelentő akadémiai szféra előtt, másikuk a politikai váltógazdaságnak tulajdonítja, hogy az ellenzék még a reform egyes elemeit sem volt hajlandó támogatni. Ezek a vezetők a politikai konszenzus szükségességét hangsúlyozták felsőoktatási kérdésekben.

Szintén több vezető emelte ki az akadémiai szféra konzervativizmusát, változásokkal szembeni alapvető ellenállását (egyikük kiemelte, hogy sajnálatos módon a fiatal egyetemi oktatókra-vezetőkre is ez a mentalitás jellemző), azt a körülményt, hogy a felsőoktatásban dolgozók többsége nem ismeri a versenyszféra működését, és ezért is idegenkedik a vállalati

irányítási gyakorlattól. Ismét megjelent az az indok, hogy a szóban forgó reform indulásakor a felsőoktatásnak már elege volt a sorozatos változtatásokból. Összességében a megkérdezettek többsége szerint a reform-kezdeményezés jelentős részben a közeg ellenállása miatt nem volt végigvihető.

Azok a megkérdezettek, akik már a változtatás kezdeményezésével, illetve az alapgondolattal sem értettek egyet, természetesen úgy gondolják, hogy a reform eleve kudarcra volt ítélve.

Két vezető is felvetette: lehetséges, hogy ilyen horderejű strukturális reformot csak diktatórikus módon lehet végrehajtani.

### ➤ *A végkifejlet megítélése*

A megkérdezettek fele úgy gondolja, szerencsésebb, hogy az Alkotmánybíróság végül megakadályozta a törvénytervezet életbe lépését, az indokaik viszont eltérőek. Néhányan az eredeti koncepció módosulása, „felpuhulása” miatt gondolják úgy, hogy szerencsés, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítette a parlament által elfogadott törvényt (a módosítások miatt a rendszer „szétesett”, belső koherenciája megszűnt, éppen az értelmét veszítette el).

Mások inkább változásmenedzsment-szemponthoz említenek: így a hibákat nem működés közben kell kijavítani, lehetőség nyílt a körültekintőbb, alaposabb munkára, külön-külön ki lehet próbálni a rendszer egyes elemeit, fokozatosan lehet bevezetni a változtatásokat. Egy vezető – aki elvben jónak tartja a kormányzási rendszert, de a magyarországi működőképességével kapcsolatban kételyei vannak – a gazdasági tanácsok eddigi működése, a kormányzati delegáltak kinevezési módja miatt tartja szerencsésnek, hogy az Alkotmánybíróság elutasította az irányító testületek tervezett rendszerét.

Három vezető úgy gondolja, hogy még a „felpuhult” változat is jobb lett volna, mint a jelenlegi rendszer, ketten pedig nem tudják megítélni, működőképes lett volna-e a megvétőzött törvény.

### ➤ *A továbblépés szükségessége*

Kivétel nélkül minden vezető úgy gondolja, hogy az egyetemek irányításának átalakítását tovább kell folytatni. Egyesek szerint a jelenlegi irányítási rendszer rossz (szerintük a gazdasági tanács nem működik

megfelelően – lásd később), mások szerint jobb ugyan, mint az új felsőoktatási törvény előtt (szerintük a gazdasági tanács előrelépést jelent – lásd később), de a korábbi irányítási problémákat nem oldja meg.

Érdekes módon még a változtatási kezdeményezést helytelennek tartó vezető is elismeri, hogy a kormánynak igaza van abban, hogy a felsőoktatási intézmények irányításán változtatni kell. A vezetők egy része szerint a reformkísérlet sikertelensége után jóval nehezebb lesz ismételten változtatást kezdeményezni, mások szerint éppen ellenkezőleg, a történetek kinyitották a kaput a további változtatások előtt.

## **4.2. Egyetemirányítási reformok Nyugat-Európában**

A nyugat-európai országok többsége az utóbbi évtizedekben jelentősen átalakította egyetemeinek belső irányítási rendszerét. Ezek a reformok az országokénti eltérések mellett számos közös vonást is mutatnak. Elsőként a reformok lépéseit, majd a közös vonásokat foglalom össze.

### **4.2.1. Néhány nyugat-európai ország felsőoktatás-irányítási reformjainak lépései**

#### Ausztria

Ausztria felsőoktatási reformját azért fontos bemutatni, mert a magyarországi reformkísérlet során az ottani új egyetemi kormányzási rendszert vették alapul. A felsőoktatás-irányítási reformot Ausztriában több lépésben hajtották végre, melyek a következők voltak.

Az 1993-as felsőoktatási törvény a hatáskörök egy részét a szövetségi minisztériumtól az intézményekhez telepítette azzal a céllal, hogy lehetővé tegye számukra az üzleti típusú menedzsmentet, a szolgáltató jellegű működést, a (költség)hatékonyságot, a minőségközpontúságot, az erőforrások jobb kihasználását és az intézményi autonómiát. A napi egyetemirányításhoz kapcsolódó döntési jogosultságot a rektornak, rektorhelyetteseknek és dékánoknak biztosította a törvény (monokratikus irányítás). Őket az egyetemi polgárok különböző csoportjait képviselő, demokratikusan szervezett önkormányzati testületek ellenőrizték, melyek irányelveket és útmutatásokat fogalmazhattak meg számukra. Az önkormányzati testületek (szénátus, kari kollégium, curriculum-bizottság és intézményi konferencia) voltak felelősek a kormányzásért, míg az operatív

menedzsment kizárólag a monokratikus irányítók hatásköre volt az intézmény minden szintjén. A rektori vezetés jelentősen professzionalizálódott: menedzser-rektorok mellett sok helyen főállású rektorhelyettesek dolgoznak. Az intézményekben tanácsadó boardok alakultak, amelyek a rektor munkáját segítették fejlesztési és tervezési kérdésekben. Ezekben a testületekben külső tagok vettek részt (helyi hatóságok, munkáltatók és munkavállalók, az egyetem nemzetközi partnerei, végzett hallgatók), és fontos kapcsolatot jelentettek az egyetem és az ipar, a társadalom között.

2001-ben új foglalkoztatási törvény született, melynek megfelelően az egyetemi oktatók közalkalmazotti státusa megszűnt, helyette az alkalmazottak az egyetemekkel kötöttek munkaszerződést. Az egyetemi oktatóknak egy négy fázisból álló karriermodellt alkottak: akadémiai alkalmazott, egyetemi segédszemélyzet, határozott, majd határozatlan idejű szerződéssel rendelkező oktató. Az átmenet a határozott idejű alkalmazásból a határozatlanba azonban nem a zárláncú közalkalmazotti rendszerben történik, hanem pályázat útján. Minden állást nyílt pályázat útján töltenek be; a professzori állásokra nemzetközi pályázatot írnak ki. A reform célja, hogy rugalmasabbá tegye a foglalkoztatást, növelje a mobilitást, fokozva ezzel a felsőoktatási intézmények versenyképességét.

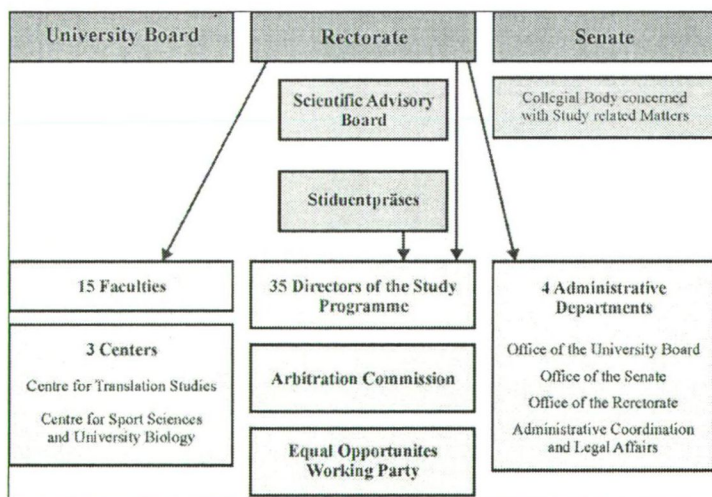
Végül a 2002-es egyetemi törvény kialakította a jelenlegi egyetemirányítási struktúrát (12. ábra). 2004. január elsejétől az egyetemek autonóm közintézményekké (*Institutionen des öffentlichen Rechts*) alakultak. A hatalmon 3 szereplő osztozik az intézményi kormányzásban:

- egyetemi tanács (*Universitätsräte*) (ez itt a boardnak felel meg!): 5-9 tagja van, tagjainak felét a szövetségi kormányzat nevezi ki, másik felét a szenátus választja. Ők együttesen választják meg az utolsó tagot. E testületnek széles hatásköre van: tárgyal a kormányzattal a teljesítményszerződésről és a költségvetésről, kinevezi, elszámoltatja és felmenti a rektort és a rektorhelyetteseket, szerződést köt az állammal, dönt a költségvetésről és a fejlesztésekről, a tandíjról, valamint feladata a stratégiai tervezés.
- szenátus: hatalma nagy részét elvesztette, tanácsadó szerepe van, illetve felelős az általános oktatási kérdésekért. A testületben nőtt a professzorok befolyása.
- rektor (és helyettesei): feladata az operatív irányítás, az egyetemi tanács választja meg. Döntési hatáskörük megnőtt. Munkájukat a végrehajtó bizottság (*Rektorat*) segítségével végzik.



Az intézményeken belül tehát a felső- és középvezetés döntéshozói hatalma megnőtt a szenátus hatáskörének rovasára. A tanszéki és intézeti szintű irányításról az intézmény dönt. Az egyetem gazdálkodási szabadsága megnőtt: kölcsönt vehet fel és gazdasági társaságot alapíthat. [OECD IMHE 2004, CHEPS 2003, EC 2006b] Az irányítási reformmal párhuzamosan az egyetemek és az állam között 3 éves teljesítményszerződés jött létre 2006-tól, amely kiterjed: az emberi erőforrás menedzsmentre, a kutatásra, az oktatási programokra, a felnőttképzésre, a szociális programokra, a nemzetközi mobilitásra és kapcsolatokra, az egyetemen belüli együttműködésekre. Az egyetemek költségvetésük 20%-át ezek teljesítése alapján kapják.

Ami a reform megvalósításának technikáját illeti: a reformkon koncepció a rektorokkal folytatott konzultáció eredményeképpen született meg; a Rectori Konferencia jelentős szerepet játszott a kidolgozásában. Ebbe a folyamatba az akadémiai szféra többi szereplője is bekapcsolódhatott tanácskozások, vitafórumok és workshopok formájában. Mindazonáltal a reform szigorú ütemterv alapján került bevezetésre, és a bottom-up konzultációs jelleg mellett határozott top-down megvalósítás jellemezte. A boardok létrehozása nem volt problémamentes. A tagok kiválasztási mechanizmusát és felkészültségét sokan kritizálták. Emellett a board nem minden esetben volt tisztában a szerepével. A board és a rektori vezetés, valamint a board és az egyetemi tanács közötti konfliktusok a mai napig nem oldódtak meg teljesen. [EC 2006b]



12. ábra: a Universität Wien irányítási rendszere [Universität Wien 2007]

## Dánia

A felsőoktatási reform Dániában is több lépésben történt, melynek állomásai a következők voltak.

Az 1993-as egyetemi törvény hatásköröket delegált a kormányzattól az egyetemekhez, és megerősítette a belső intézményvezetést. Növelte a rektor felelősségét és hatáskörét, és nagyobb hangsúlyt kapott az oktatás- és kutatómenedzsment. A (15 fős) szenátusban és a kari tanácsokban 2-2 külső tag kapott helyet. Csökkentették az egyetemet irányító testületek számát és a tagok létszámát. A rektor mellé, munkáját segítő professzionális adminisztrációt hoztak létre az egyetemigazgató irányításával. A legfőbb irányító testület a szenátus volt, amely a rektorból, a dékánokból, 2 külső személyből, 2 alkalmazottból, 2 oktatóból és 2 hallgatóból állt. Kari szinten a fő irányító testület a kari tanács volt, melyben a dékán mellett 2 külső képviselő, oktató, nem oktató-kutató alkalmazott, személyzeti és hallgatói képviselő kapott helyet.

Második lépésként az állam szerződéses alapokra helyezte kapcsolatát a felsőoktatási intézményekkel. A kormányzat 2-3 évre szóló szerződést kötött az egyetemekkel, mely kiterjedt a következőkre:

- kutatás (tervezés és értékelés, benchmarking, kutatóképzés);
- oktatás (kiváló akadémiai és pedagógiai minőség, minőségbiztosítás, IT alapú oktatás, kreditátviteli lehetőségek, együttműködés más szektorokkal, lemorzsolódás csökkentése, mester szakok és angol nyelvű programok bővítése);
- külső kapcsolatok (bővülő kapcsolatrendszer az oktatásban és kutatásban a társadalommal lokálisan, regionálisan és nemzetközi szinten) emberi erőforrás menedzsmentre (világos emberi erőforrás menedzsment politika megfogalmazása, színvonalas oktatói gárda megszerzése, vonzó és korszerű munkakörülmények biztosítása);
- infrastruktúra (modern és funkcionális épületek és infrastruktúra);
- az egyetem belső menedzselése (új szervezeti és vezetési megoldások kipróbálása);
- minőségbiztosítás.

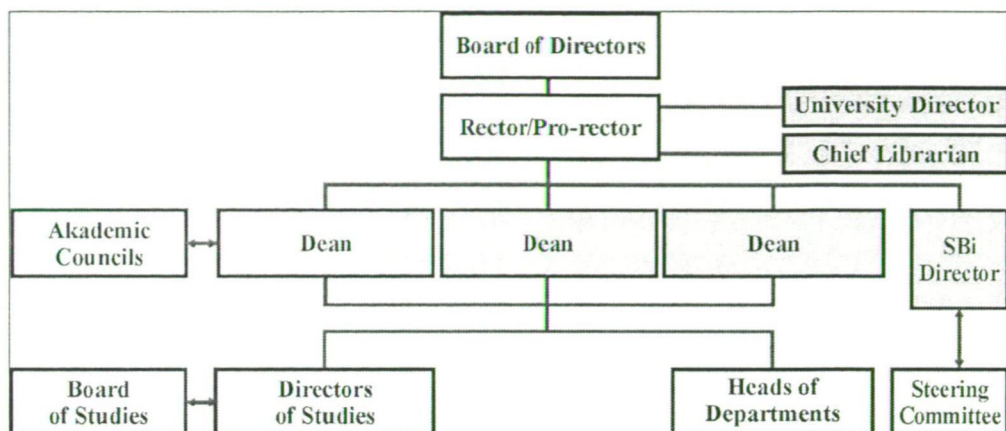
A teljesítményszerződések célja egy olyan menedzsment reform ösztönzése volt, amely nagyobb mozgásteret és rugalmasságot biztosít az egyetemeknek. Ennek alapelve, hogy az irányítás a célok és eredmények menedzselésére koncentráljon az erőforrás-felhasználás, a költségvetési korlátok és az általános szabályozás helyett. Ez elmozdulást jelent a felülről

lefelé irányuló kontrolltól a párbeszéd és megegyezés irányába, mely az egyetemek saját céljainak megfogalmazásán és teljesítésén, és az intézmények elkötelezettségén alapul. Bár a szerződéskötés nem volt kötelező, minden egyetem élt a lehetőséggel. Az első időszakban a szerződési feltételeket puhábban fogalmazták meg; a második szakaszban (2003-2005) már jóval határozottabban jelentek meg a szerződésekben a társadalom elvárásai.

Végül a 2003-as egyetemi törvény megerősítette az egyetemi kormányzási struktúrát (13. ábra). Létrehozta az egyetemeken a boardokat (*board of directors*), mint legfőbb irányító testületeket, melyekben a külső tagok vannak többségben, de helyet kapnak akadémiai, dolgozói és hallgatói képviselők is. A board nevezi ki és számoltatja el a rektort. A törvény a kinevezett vezetőknek ad nagyobb hatalmat (rektor, rektorhelyettesek, dékánok, tanszékvezetők és tanulmányi igazgatók). A rektor végzi a felsőoktatási intézmény operatív irányítását és nevezi ki a dékánokat. Az akadémiai jellegű tanácsokat a board állítja fel, azok azonban elsősorban az akadémiai érdekeket képviselik. [OECD IMHE 2004, CHEPS 2003]

A törvény azt is kimondja, hogy a vezetőket tudományos és menedzseri képességeik alapján kell kinevezni. A fenti kereteken belül a törvény lehetőséget ad az intézményeknek, hogy maguk alakítsák ki irányítási rendszerüket. Több egyetem például végrehajtó vezetői testületet hozott létre a rektor és helyettesei, a dékánok és az adminisztráció vezetője részvételével.

Az egyetemek teljesítményszerződést kötnek az állammal, mely konkrét teljesítményindikátorok alapján méri a felsőoktatási intézmények teljesítményét. Az egyetemek ezekről éves jelentésekben számolnak be a minisztériumnak. [EC 2006b]



13. ábra: Az Aalborg University irányítási rendszere [Aalborg University 2007]

### Hollandia

Hollandia az egyetem-irányítási reform „élharcosa”, a reformot azonban ebben az országban is több lépésben hajtották végre.

Az 1970-es egyetem-kormányzási törvény a hagyományos kollektív-képviselési egyetemi döntéshozatali rendszert hozta ugyan létre, de a hatalmi központként szolgáló egyetemi tanács-oknak korlátozott létszámban már ekkor voltak külső tagjai, akik a társadalmat képviselték, és szűk hatáskörrel ugyan, de már létrejöttek a boardok is.

Az 1986-os egyetemi törvény – melynek előkészületei 1991-ben kezdődtek – döntési jogkört vont el az egyetemi tanács-októl és adott át a boardoknak. Ennek célja az volt, hogy csökkentse az egyetemirányítás döntésképtelenségét és növelje a kormányzás hatékonyságát egyetemi és kari szinten. Ugyanakkor ez a jogszabály sem vonta kétségbe sem a tanácsok létjogosultságát, sem döntési jogosultságukat. (1993-ban ezt a törvényt felváltotta ugyan a Felsőoktatási és Kutatási Törvény, de ez változatlanul hagyta a felsőoktatási intézmények irányítási rendszerét.)

Az 1997-es Egyetem-kormányzási Modernizációs Kerettörvény létrehozta a jelenlegi struktúrát (13. ábra), melyben a felelősségi körök egyértelműbbek. Az oktatók és hallgatók részvétele az adminisztratív vezetésben megszűnt. Mind egyetemi, mind kari szinten nőtt a végrehajtók hatalma a tanácsok hatalmának rovására. Az egyetemi tanács és kari tanács reprezentatív

tanácsadó testületté vált. Létrejött az úgynevezett kettős /two-tier/ struktúra 2 boarddal.

Központi szinten így a hatalmon 5 szereplő osztozik.

- supervisory board: 5 tagját a miniszter nevezi ki és számoltatja el. Hatáskörébe tartozik a stratégiai terv és a költségvetés jóváhagyása, az EB tevékenységének felügyelete. Az executive board és az egyetemi tanács közötti egyet nem értés esetén az supervisory board dönt.
- executive board: tagja a rektor, másik 2 tagját az supervisory board nevezi ki. Hatásköre jelentősen nőtt a korábbihoz képest.
- egyetemi tanács: nem döntéshozó, csak tanácsadó testület. Véleményezési joga van a fontosabb dokumentumokkal, pl. a stratégiai tervvel és a belső szabályozásokkal kapcsolatban. (Az egyetemi tanáccsal kapcsolatban a törvény 2 alternatívát kínál: az ún. osztott képviseleti rendszerben külön tanácsadó testületük van az alkalmazotknak és a hallgatóknak, a kombinált rendszerben 1 egyetemi tanács van, melynek fele dolgozó, fele hallgató.)
- doktori testület: a korábbi dékáni testület szerepét veszi át, de csökkentett hatáskörrel, és már nem csak a dékánok lehetnek a tagjai.
- rektor

Kari szinten a törvény az egyszemélyi dékáni vezetést preferálja, de lehetőséget ad a kari boardok, mint végrehajtó testületek létrehozására is; az egyetemek többsége az egyszemélyi vezetést választotta. Mind a dékán, mind a board hatalma nőtt a korábbihoz képest. A kari tanács szerepe itt is tanácsadásra korlátozódott (van, ahol csak 3 főből áll). Ugyanúgy, mint központi szinten, kari szinten is lehet osztott vagy kombinált megoldást választani, de a tanács felének itt is hallgatókból kell állnia. A dékánt az egyetemi executive board nevezi ki, és nem feltétlenül kell, hogy az egyetemről kerüljön ki a dékáni tisztséggel megbízott személy.

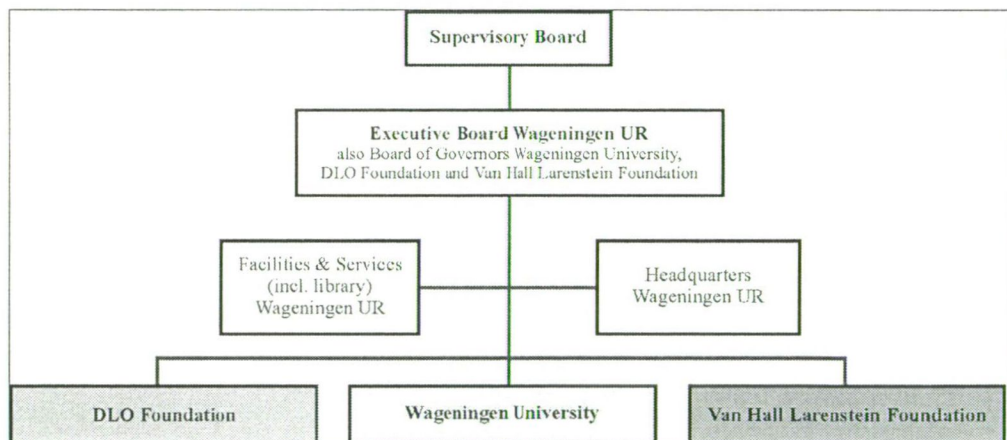
A tudományterületi alapon szervezett egységek (tanszék) a törvény által elvileg megszűntek ugyan, de mivel az egyetemek szabadon alakíthatják ki belső struktúrájukat, lehetőségük van tanszékeket létrehozni, igaz, formális hatalom nélkül. A tanszékek tehát ezek ettől kezdve nem részei az egyetemirányítási rendszernek. Ennek a következménye az oktatás és a kutatás szervezésének szétválása lett. Oktatási és kutatási igazgató (vagy board) vette át ezt a szerepet a korábbi tanszékektől; mindkettőt a dékán nevezi ki és számoltatja el.



A belső egyetemirányítási rendszer reformjával párhuzamosan az épület- és eszközállomány az egyetemek tulajdonába került, az alkalmazottak közalkalmazotti státusa pedig megszűnt, a dolgozók az egyetemek alkalmazásában állnak. Az egyetemek a szakszervezetekkel egyeznek meg a fizetésekről és alkalmazási feltételekről, emellett tárgyalnak az egyes alkalmazottakkal is.

Az állam és a felsőoktatási intézmények viszonyában a részletes kormányzati szabályozás helyett az általánosabb kontroll került előtérbe esetenkénti beavatkozással. Így Hollandiában egyszerre valósul meg a központosított oktatáspolitikai és a decentralizált intézményi irányítás. Az új törvény teret hagy az egyetemeknek, hogy a jogszabályi kereteken belül maguk határozzák meg a struktúrájukat, a törvény csupán alternatívákat fogalmaz meg számukra. [CHEPS 2003]

A legutóbbi törvény előtt az oktatóknak és a hallgatóknak jelentős befolyásuk volt az egyetemi és kari testületekben, valójában az egyetem társvezetői voltak. Az új törvénnyel ez megszűnt, és jelenleg csak résztvevői az egyetemirányításnak. Ezzel együtt a végrehajtók hatalma egyetemi és kari szinten is megerősödött. [EC 2006b]



13. ábra: A Wageningen University irányítási rendszere [Wageningen University 2007]

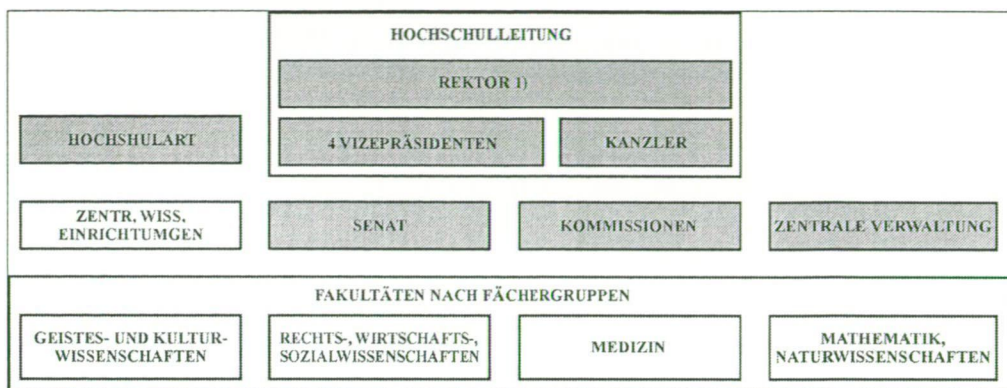
## Németország

Németországban az egyetemirányítási reform az erős tradíciók miatt lassabban, és az egyes tartományokban és intézményekben eltérő mértékben

halad előre. Az egyetemirányítás alapja az 1998-as felsőoktatási törvény (15. ábra). A hatalom a legtöbb helyen még a szenátusok kezében van, de egyes helyeken ezek mellett már működik board (*Kuratorium*) is, mely főleg külső tagokból (kormányzat, gazdasági és kulturális szféra, kutató- és felsőoktatási intézmények képviselői) áll. Hatásköre néhol csak tanácsadó, máshol átveszi a felügyeleti funkciót a tartományi minisztériumtól.

Az egyetemet néhol még rektor, máshol főállású elnök vagy elnöki testület vezeti (ez utóbbi a szenátustól vett át hatásköröket). Míg rektor csak az egyetem professzora lehet, elnök bárki, akinek felsőfokú végzettsége van és akadémiai vagy vezetői karrier áll mögötte. Hivatali ideje hosszabb a rektorénál (2 helyett 4 év). Mindenütt megfigyelhető, hogy a rektorok és elnökök az egyetemek menedzserei lettek, meglehetősen nagy hatalommal. Kari szinten megfigyelhető a dékán megerősödése a kollektív testületekkel szemben, valamint a dékán hivatali idejének növekedése. Ezzel párhuzamosan az akadémiai testületek elvesztették hatásköreik egy részét. [EC 2006b]

Fontos eleme a reform-folyamatnak a szerződéses kapcsolat megjelenése a kormányzat és az egyetemek között néhány tartományban, melynek időtartama jóval hosszabb, mint más országokban: 5-10 év. A szerződött intézmények fix költségvetési összeget kapnak akkor is, ha közben a felsőoktatás finanszírozása általánosságban csökken. Így a szerződött intézmények biztonságosabban működhetnek, és hosszabb távra tudnak tervezni. A keretszerződéseket intézményenként eltérő célmegállapodások egészítik ki, amelyek az adott felsőoktatási intézmény fejlődéséhez szükséges alapfeltételeket és a szükséges forrásokat rögzítik. Néhány helyen teljesítménymutatókban állapodnak meg, és a finanszírozást ezek teljesüléséhez kötik. [CHEPS 2003]] Fontos változás, hogy az egyetemek teljesítményük alapján fizetik a professzorokat a korábbinál piacorientáltabb módon. A professzori fizetés egyik része fix alap-juttatás, amelyet teljesítményarányos jövedelem-résszel egészítenek ki. Ennek mértékéről a professzor és a felsővezetés állapodik meg. [EC 2006b]



15. ábra: A Ludwig-Maximilians-Universität Munich irányítási rendszere  
Ludwig-Maximilians-Universität Munich 2007.

A Mainz-i Johannes Gutenberg Egyetemen 1999-ben indították el az Új Menedzsment Modell bevezetésére irányuló kezdeményezést. A projekt szlogenje: Kiválóbb teljesítmény – nagyobb autonómia. A modellhez a közmenedzsment modernizációs programját vették alapul, annak elemeit adaptálták az akadémiai közegre. Az Új Menedzsment Modell projekt legfontosabb célkitűzése az irányítási rendszer és gyakorlat fejlesztése annak érdekében, hogy az jobban megfeleljen a minőségi elvárásoknak és a szolgáltató jellegnek, hatékonyabb legyen, és erősítse az ügyfélközpontú működést. A projekt központi elemei az output-orientáció, a célmegállapodások, a költséghatékonysági elemzés, az alkalmazottak teljesítményértékelése és a Balanced Scorecard alkalmazása. (JGU, 2007)

#### 4.2.2. A reformok közös vonásai, tanulságai

Jóllehet az egyetemirányításra vonatkozó reformok számos nemzeti sajátossággal bírnak, jó néhány közös vonás meghatározható. (Hasonló jelenségek tapasztalhatók más, e helyütt terjedelmi okok miatt be nem mutatott nyugat-európai országban is, melyek országjelentéseit szintén áttanulmányoztam.)

##### ➤ *Kormányzási rendszer*

A nyugat-európai országok mindegyike meghonosította az egyetemirányításban a kormányzás több-kevesebb elemét. Mindenütt megtörtént a kormányzati hatáskörök egy részének átruházása a felsőoktatási intézményekre, ezzel az egyetemi autonómia növekedése. Ezzel együtt



azonban növekedett az intézmények felelőssége, társadalom által történő elszámoltatása is. A belső egyetemirányításban megtörtént a hatalomátrendeződés: az akadémiai testületek hatásköre csökkent, a felsővezetőké nőtt. Külső tagokból álló boardok jöttek létre, amelyek átvették a stratégiai, pénzügyi kérdésekben a döntési jogokat az akadémiai testületektől, és magukhoz vonták a felsővezetők megbízásának és beszámoltatásának jogát is.

### ➤ *A reformok ütemezése*

A nyugat-európai országokban a reformokat több lépésben, 5-10 év alatt hajtották végre. Első lépésben vagy a meglévő testületekben kaptak helyet külső tagok, vagy korlátozott hatáskörrel külső tagokból álló tanácsadó testületek alakultak. A hatáskör-átruházás, a hatalom újraelosztása is fokozatosan, több lépésben történt meg az egyes szereplők (állam-egyetem, felsővezetők-testületek, akadémiai testületek-boardok) között.

### ➤ *Professzionális menedzsment*

A nyugat-európai országok egyetemei a kormányzás szervezeti elemeinek megvalósításával párhuzamosan elmozdultak a professzionális menedzsment irányába. Ez egyrészt a különböző tanácsadók és tanácsadó testületek megjelenésében, másrészt a felsővezetők hosszabb hivatali idejében, megnövekedett hatalmában nyilvánul meg. Ebbe az irányba mutat az a körülmény is, hogy bizonyos vezetői tisztségekre már nem feltétlenül az adott intézményből, illetve nem feltétlenül az akadémiai szférából választják ki a megfelelő személyt. A vezetők függetlenségét biztosítja, ha nem az akadémiai testületek, hanem a külső tagokból álló board választja és nevezi ki, valamint számoltatja el őket. Ugyancsak a professzionálisabb menedzsment kialakulását segíti, hogy több helyütt vezetői képzési programokat indítottak az egyetemirányítók számára.

### ➤ *Teljesítményszerződés, finanszírozás*

A nyugat-európai országokban az egyetemirányítási reformmal párhuzamosan több évre szóló, kiszámítható, de teljesítményhez kötött szerződéses kapcsolat jött létre az állam és az egyetemek között. Ez egyrészt keretül szolgál az új típusú állami kontrollnak (inputon és részletes adminisztratív szabályozáson alapuló előzetes kontroll helyett output- és teljesítményalapú finomszabályozás), mely összhangban van a megnövekedett intézményi autonómiával és a társadalmi elszámoltatás

kívánalmaival, másrészt biztosítja az intézmények részére a stratégiai szemlélethez, a hosszabb távú tervezéshez szükséges biztonságot. Nem elhanyagolható hatása az intézkedésnek az sem, hogy a finanszírozás ettől kezdve valódi teljesítményekre ösztönzi az intézményeket és annak alapján osztja el az erőforrásokat, jelentősen javítva így a rendszer hatékonyságát. {12}

### ➤ *Az oktatók-kutatók alkalmazásának megváltoztatása*

Az egyetemirányítási reformmal párhuzamosan több országban is megváltoztatták az egyetemi oktatók-kutatók alkalmazásának módját. A meglehetősen kötöttségekkel járó közalkalmazotti státus megszűnt, helyette az alkalmazottak az intézményekkel kötnek egyedi munkaszerződést. Ezzel együtt nyíltabbá váltak az állások: az oktatók jóval kisebb hányada rendelkezik határozatlan idejű szerződéssel, és a legtöbb álláshelyet pályázat útján töltik be. Ennek célja a teljesítmény előtérbe helyezése az egyének szintjén is, valamint a mobilitás erősítése. Fontos azonban megjegyezni, hogy a nyugat-európai országok többségében óvatosan nyúltak ehhez a kérdéshez: néhány helyen választási lehetőséget biztosítva az oktatóknak.

### ➤ *Keretszabályozás*

Több országban is jellemző, hogy a törvény csak az egyetemirányítási rendszer kereteit rögzíti; a részleteket a felsőoktatási intézmények maguk határozhatják meg. Másutt alternatívákat kínál a jogszabály, amelyekből az egyes egyetemek maguk választhatják ki a számukra legmegfelelőbb szervezeti megoldást. A jogalkotás tehát rugalmas és nagyobb mozgásteret hagy az intézményeknek.

## **4.3. Egyetemirányítási reformok néhány kelet-közép-európai államban**

Az alábbiakban néhány, Magyarországhoz hasonló történelmi örökségű és helyzetű kelet-közép-európai ország reform-kezdeményezéseit foglalom össze.

### Cseh Köztársaság

Az egyetemirányításra vonatkozó változásokat az 1998-as felsőoktatási törvény írta elő, amely némileg átrendezte az egyetemirányítás szereplőinek hatáskörét. A törvény elfogadása nem volt egyszerű. Az első, Parlament elé kerülő, és a későbbinél drasztikusabb változtatásokat szorgalmazó javaslatot 1996-ban a törvényhozás nem fogadta el, és jelentős ellenállásba ütközött az

akadémiai szféra részéről is. Az egyetemek arra hivatkoztak, hogy a tervezett változtatások veszélyeztetnék az egyetemek akadémiai szabadságát, és amíg ez a kérdés nem rendeződik megnyugtatóan, meg kell őrizni a fennálló rendszert.

A végül elfogadott törvény kompromisszumok eredménye, és bár az eredeti szándék szerint tömör és keretszabályozás-jellegű lett volna, a végeredmény éppen ennek ellenkezője lett: hosszú és aprólékos jogszabály született.

A legfontosabb változás, hogy az egyetemeken létrejöttek a boardok, melynek tagjai kizárólag a felsőoktatási intézményen kívülről kerülnek ki. Legfontosabb feladatuk a vagyongazdálkodás felügyelete, de stratégiai kérdésekben is állást foglalhatnak. Döntési jogosítványaik ugyanakkor nincsenek. Az irányítási rendszer többi szereplője a régi maradt: a rektor, a dékánok, a szenátus és a tudományos tanács. Fontos változás, hogy az egyetemek vagyona államtól az intézményekhez került.

Az OECD szakértőinek 2006 novemberében készült értékelése további reformokat sürget. Ennek keretében a stakeholderek szélesebb csoportját (különösen a munkáltatókat) kellene bevonni az egyetemek irányításába annak érdekében, hogy az a jelenleginél kevésbé legyen belterjes. Emellett fontos lenne a board hatáskörének növelése oly módon, hogy stratégiai kérdésekben döntési hatáskört kapjanak. Az OECD szakértők szerint átmeneti és kompromisszumos megoldás lehetne egy szenior irányító testület létrehozása a jelenlegi boardból és egyetemi tanácsból, amelyben a stratégiai és akadémiai szempontok egyszerre jelennének meg. Szükséges a rektorok és dékánok megerősítése annak érdekében, hogy a kari és tanszéki érdekektől függetlenül, szabadabban tudjanak döntéseket hozni. Ennek egyik módja lehet a felsővezetők megválasztásának megváltoztatása. [OECD 2006]

### Horvátország

A Tudományos és Felsőoktatási Törvényt 2003-ban fogadták el, 2004-ben pedig kiegészítették. A törvény szerint az egyetemet a rektor, a szenátus és az egyetemi tanácsadó board vezeti.

A szenátust jelentősen átalakította az új szabályozás. A nem oktatók 5%-os arányban helyet kaptak a testületben, a hallgatók aránya pedig 8%-ról 15%-ra nőtt. A szakszervezetek képviselői tanácskozási jogot kaptak. A board teljesen új testület a horvát egyetemirányításban. Magas szintű felelősséggel

rendelkezik; tagjainak fele az egyetemről, fele kívülről, a parlamentből, a kamarákból és a helyi önkormányzatoktól érkezik, helyi, regionális és országos szinten képviselve a társadalmat és a gazdasági életet. A board felelős az egyetem hosszú távú fejlesztéséért és stratégiájáért, jóváhagyja a szenátus döntéseit és felügyeli az erőforrások racionális felhasználását. Mindazonáltal szerepe tanácsadó jellegű; a fő döntéshozó továbbra is a szenátus. [OECD 2006]

### Észtország

A belső egyetemirányítási rendszer átalakítása itt is új Egyetemi Törvény keretében történt. Eszerint az irányítás főbb szereplői a rektor és helyettesei, az egyetemi tanács, a board és a funkcionális igazgatók. Az egyetemi tanácsnak is lehetnek külső tagjai is, de a gyakorlatban az egyetemek nemigen élnek ezzel a lehetőséggel. A boardban (*Curatorium*) viszont vannak külső tagok, akiket a kormány nevez ki. Ez a testület tanácsadóként vesz részt az egyetemirányításban, és legalább évente egyszer értékeli az intézmény tevékenységét. [OECD 2006]

### Szlovák Köztársaság

Az egyetemirányítási reformot 2002-ben hajtották végre egy új felsőoktatási törvény segítségével. Létrejöttek a boardok, amelynek külső tagjait a miniszter nevezi ki. A belső tagokra a rektor tesz javaslatot és a szenátus hagyja jóvá. A boardnak azonban korlátozott a hatásköre: tanácsadó jelleggel működik, illetve az egyetértése szükséges bizonyos gazdasági lépésekhez. A szenátus oktatókból, nem oktató dolgozókból és hallgatókból áll. [OECD 2006]

### Szlovénia

2004 óta az irányító testület az alapító által delegált tagokból és az intézmény képviselőiből (oktatók, dolgozók és hallgatók) áll. Emellett a rektor, a szenátus és a dékánok az egyetemirányítás főbb szereplői. A szenátusba 1/7 arányban, szavazati joggal bekerültek a hallgatók képviselői is. [OECD 2006]

## **5. A TRADICIONÁLIS MAGYAR EGYETEMEK JELENLEGI IRÁNYÍTÁSI RENDSZERE ÉS AZ ELŐRELEPÉS LEHETŐSÉGEI**

### **5.1. A jelenlegi egyetemirányítási rendszer jogszabályi keretei**

A jelenleg hatályos „2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról” 3. f. aktort nevez meg az egyetemek irányításában, különböző szerepekben:

- a felsőoktatási intézmény vezetője a rektor;
- döntést hozó és a döntés végrehajtását ellenőrző testülete a szenátus;
- véleményező, a stratégiai döntések előkészítésében részt vevő és a döntések végrehajtásának ellenőrzésében közreműködő szerve a gazdasági tanács. /20.§/

A korábbi két szereplő (rektor és egyetemi tanács) mellé tehát harmadik aktorként belép a gazdasági tanács. A döntési és ellenőrzési hatáskör azonban továbbra is a korábbi egyetemi tanácsból szenátussá alakult testületé maradt, az új testület, a gazdasági tanács csak véleményező, döntés-előkészítő és az ellenőrzésben közreműködő javaslatokat kapott.

#### A rektor

A rektor felelősségi körének leírása alapján /29.§ (1-6)/ egyértelmű, hogy az egyetemek egyszemélyi felelőse jelenleg is a rektor. A rektori megbízás feltételeként a vezetési, szervezési, gazdálkodási ismereteket is megnevezi a törvény. Ez elméletileg egy új és fontos szempontot emel be a rektori megbízás kritériumai közé, de érvényesítésének módjáról egyáltalán nem rendelkezik, így gyakorlati érvényesülése kétséges. Továbbra is előírja a törvény, hogy egyetemi rektor csak az adott intézménnyel munka- illetve jogviszonyban álló egyetemi tanár lehet, vagyis sem 'külső' személy, sem docens nem lehet rektor. /29.§ (7)/.

A rektori (valamint a rektorhelyettesi, dékáni, gazdasági főigazgatói és főtitkári) megbízások továbbra is határozott időre, 3-5 évre adhatók. A rektori (valamint a rektorhelyettesi, dékáni) megbízás továbbra is csak egy alkalommal hosszabbítható meg, vagyis az egyetem (és a kar) első számú vezetői legfeljebb 10 évig és másodszor is csak újbóli megmérettetés után tölthetik be pozíciójukat.

A rektorjelölt személyéről a szenátus többségi szavazattal dönt. /96.§ (5-7)/  
A rektort ennek alapján a fenntartó kezdeményezésére a köztársasági elnök

bízza meg /100.§, 115.§ 115. (2)/, de a fenntartó a rektorjelölt személyével kapcsolatos szenátusi döntés megküldését a köztársasági elnök, illetve a miniszterelnök részére akkor tagadhatja meg, ha a jelölt nem felel meg az előírt feltételeknek, illetve a szenátus döntéshozatali eljárása nem volt jogszerű. /115.§ (13)/ A fenntartó és az államelnök szerepe tehát a rektor megbízásában formális, a döntést valójában egyedül a szenátus hozza meg.

### A szenátus

A szenátus feladatkörének felsorolásából /27.§ 1, 3-8/ egyértelmű, hogy a testület döntési hatáskörébe tartozik minden, az egyetem akadémiai tevékenységével, fejlesztésével, működésével, gazdálkodásával, emberi erőforrás menedzsmentjével kapcsolatos kérdés. Vagyis amíg a rektor esetében a felelősség kiterjed az egyetemmel kapcsolatos szinte minden kérdésre, a szenátusnak a döntési jogköre hasonlóan széles. A szenátus felelősségével kapcsolatosan a törvény mindössze egyetlen követelményt állít: döntései során köteles figyelembe venni a közpénz és a közvagyon hatékony és felelős használatának, rendeltetésszerű igénybe-vételének, a vagyon elidegenítésénél az értékarányosság követelményét. /27.§ (15)/

Azt ugyan leszögezi a törvény, hogy a szenátus tagjai választás útján nyerik el megbízásukat, de a testület létszámát és összetételét tekintve csak kereteket állít:

- a szenátus létszáma nem lehet kevesebb hét, illetve kilenc főnél;
- az oktatók és kutatók által választott tagoknak a testület tagjainak többségét kell alkotniuk;
- a nem oktató dolgozók képviselőinek és a reprezentatív szakszervezetek képviselőinek létszáma nem lehet kevesebb, mint a szenátus létszámának öt-öt százaléka, de legalább egy-egy fő /28.§ (1)/;
- a hallgatói önkormányzat a szenátus létszáma legalább egynegyedének, legfeljebb egyharmadának megfelelő számú tagot delegálhat a szenátusba. /78. § (4)/.

Kari alapú képviseletet és 30-40-50 fős testületeket tehát nem ír elő a törvény.

A hallgatók egyetértési jogot gyakorolnak a tanulmányi és vizsgaszabályzattal, a térítési és juttatási szabályzattal és az oktatói munka hallgatói véleményezésének rendjével kapcsolatban. /78. § (1)/, azaz az ezekről szóló szenátusi döntéseknél vétőjoguk van, a legalább 25%-os

hallgatói arány pedig meglehetősen nagy szavazattömeget jelent a szenátusban.

### A gazdasági tanács

A gazdasági tanácsnak a törvény szerint az egyetem működésével kapcsolatban általános tanácsadói-javaslattevői-közreműködői szerepe van /23.§ (1)/, melyet véleményezés formájában gyakorol gazdálkodási, fejlesztési kérdésekben /25.§ (1)/. Konkrét döntési jogosultságot egyedül a FOI kezelésében lévő kincstári vagyon elidegenítésével, megterhelésével kapcsolatban kapott /23.§ (1)/, konkrét ellenőrzési szerepet pedig az egyetem gazdálkodásával kapcsolatban /25.§ (2)/. A gazdasági tanács szerepe jelenleg tehát elsősorban az állami vagyon és a közpénzek védelme.

A gazdasági tanács összetételét pontosan szabályozza a törvény:

- a tagok száma 15 ezres hallgatói létszám alatt 7, a fölött 9 fő;
- ebből 3-4 főt a szenátus (köztük 1 főt a hallgatók), 2-3 főt a miniszter delegál;
- hivatalból tag a rektor és a gazdasági főigazgató /23.§ (4,5)/.

A gazdasági tanácsban tehát erős egyetemi túlsúly van: 7-ből 5 illetve 9-ből 7 fő. Az összeférhetetlenségeket, elsősorban a politikához, a kormányzathoz és más felsőoktatási intézményekhez kapcsolódó személyek kizárásával részletesen szabályozza a törvény. /23.§ (7)/. {13}

## **5.2. A jelenlegi egyetemirányítási rendszer értékelése**

A változásmenedzsment első lépése azoknak a problémáknak azonosítása, amelyekre a változások segítségével megoldást keresünk. Ennek alapján lehet ugyanis meghatározni a kívánt célállapotot, az oda vezető utat és az alkalmazandó eszközöket, és ezekkel összevetésben értékelhető egy adott változtatás eredményessége. Csakis olyan egyetemirányítási reform lehet sikeres, eredményes és nyerheti el az egyetemvezetők támogatását Magyarországon, amelyik az egyetemirányítás tényleges, általuk is érzékelt problémáira nyújt megoldást. Az alábbiakban a mélyinterjúk eredményeit mutatom be.

### 5.2.1. A jelenlegi belső egyetemirányítási rendszer fogyatékoságai

A megkérdezett felsőoktatási vezetők 1-5-ig terjedő skálán átlagosan 2,9-re értékelték a jelenlegi belső egyetemirányítási rendszert. 3,5-nél jobbat egyikőjük sem adott, és többüktől csak elégséges osztályzatot kapott. (Ennek tükrében érthető, hogy mindannyian indokoltnak tartották a változtatást.)

Mindenképpen figyelemre méltó, hogy a megkérdezett vezetők többsége (7 fő) ugyanazt tartja a jelenlegi rendszer legfőbb fogyatékoságának: a hatáskör és felelősség, a döntéshozók és a vezetők, a rektor és dékánok, az egyetem és a karok viszonyának ellentmondásait.

#### ➤ *kollektív döntéshozatal versus egyszemélyi felelősség*

Ahogy 3 rektor is – szinte szó szerint azonos módon – megfogalmazta: a legnagyobb probléma, hogy a döntéseket egyfelől a szenátus, másfelől a karok – kari vezetők hozzák, ugyanakkor a végső felelősséget, a kockázatot a nekik kiszolgáltatott rektor (illetve gazdasági kérdésekben még a gazdasági főigazgató) viseli. A demokratikus, kollektív döntéshozatal és az egyszemélyi felelősség a jelenlegi belső egyetemirányítási rendszer legfőbb ellentmondása.

#### ➤ *egyetemi érdekek – kari érdekek*

Figyelemre méltó módon az egyik rektor mellett két dékán is a kari és egyetemi célok közötti összhang hiányát említette a jelenlegi irányítási rendszer legfőbb ellentmondásaként. Mint mondták, az a döntéshozatali rendszer, amely azt a filozófiát tükrözi, hogy nem az egyetemnek vannak karai, hanem a karoknak van egyeteme, nem alkalmas össz-egyetemi célok megvalósítására, össz-egyetemi érdekek érvényesítésére. Az integráció során a karok túlságosan megerősödtek, és saját részérdekeik érvényesítésével képesek megakadályozni olyan intézkedéseket, amelyek stratégiai szempontból fontosak lennének. Ez a rendszer az egyetem vezetésének mozgásterét rendkívül szűkre szabja, a dékánokat pedig a szenátusban „tudathasadásos” viselkedésre kényszeríti, amennyiben egyszerre kellene figyelembe venniük a kar és az egyetem egymásnak sokszor ellentmondó érdekeit.

Egy másik rektor pedig azt emelte ki, hogy számos olyan feladata van az egyetemnek, amelyet központilag kell elvégezni (adminisztráció, költségvetés, pályázatok, szabályzatok stb.), de az egyetem vezetése e téren



is ki van szolgáltatva a karoknak. Jó példa erre az év végi költségvetési maradványképzési kötelezettség, amelynek betartásáért a minisztérium a rektort teszi felelőssé, ugyanakkor a maradványokat a kari költségvetésben/gazdálkodásban kell képezni. Az integrációra egyébként más rendszerhibákat is visszavezetnek az egyetemvezetők.

### ➤ *a valódi integráció hiánya*

Az egyik rektor szerint a valódi integráció még mindig nem valósult meg; egyértelműen jellemző – igaz, részben a pénzügyi kényszer miatt – a kari egoizmus, az együttműködés hiánya, melynek következtében továbbra is megmaradtak a párhuzamosságok, sok a gazdasági irracionalitás. Az oktatás-kutatás színvonala is sérül, hiszen a hallgatókat nem az arra legalkalmasabbak oktatják, és sokszor még az azonos tudományterületet művelők között sincs karközi együttműködés. Ily módon sem gazdaságilag, sem szakmailag nem érvényesül az egyetemi szintű optimum.

### ➤ *a régi erőviszonyok továbbélése*

Egy rektor és egy dékán is kiemelte, hogy a vezetőválasztás még ma, az integráció 8. évében is a régi erőviszonyokat tükrözi. Az integrált intézmények egy részében azok a nagy, erős karok, amelyek korábban egy intézményhez tartoztak, képesek „kisajátítani” maguknak a rektori széket, a rektorhelyettesi posztokat, és ezen keresztül az egyetem vezetését. (Azt ugyanis szintén vallják a megkérdezettek, hogy a rektor megválasztása formálisan ugyan demokratikusan megy végbe, valójában azonban háttéralkuk, rosszabb esetben személyi összefonódások eredménye /lásd később/). A régi, nagy karok pedig konkurensként tekintenek az újakra, és nem fogadják el az onnan induló kezdeményezéseket.

A fenti, a megkérdezettek többsége által érzékelt problémákon túl a jelenlegi rendszer következő fogyatékoságait említették még az egyetemvezetők: professzionális menedzsment hiánya; elégtelen horizontális és vertikális kommunikáció és információ-áramlás; lassú döntéshozatal; túlszabályozottság; fragmentált irányítási struktúra (testületek, bizottságok, hivatalok stb.).

### 5.2.2. A hatékony vezetői munkát akadályozó tényezők

#### a) külső tényezők:

A mélyinterjú sorozat alapján egyértelműen megállapítható, hogy a magyar felsőoktatási intézmény-vezetők rendkívül hasonlóan érzékelik a hatékony vezetői munkát akadályozó tényezőket. Több olyan külső körülmény is van, amelyet szinte minden megkérdezett említett. (Külső körülménynek azt tekintem, ami a felsőoktatás-irányítási rendszer részét képezni, és amire így az egyetemnek nincs közvetlen ráhatása.)

A legtöbb (6) vezető által említett akadályozó tényező a hosszú távú, stratégiai jellegű tervezés és irányítás lehetetlensége a mai magyar intézményekben. Ennek külső oka a jogszabályok, főképpen a felsőoktatási törvény gyakori változása, de az egyéb „játékszabályok” (például a felvételi ponthatárok kialakítása) ad-hoc, kiszámíthatatlan jellege is ide tartozik. Ezekre a felsőoktatási intézményeknek és vezetőiknek egyáltalán nincs lehetőségük előre felkészülni, és amint utólag alkalmazkodtak egy-egy változtatáshoz, azonnal szembesülniük kell a következővel.

Ami a pénzügyi lehetőségeket illeti, figyelemre méltó módon mindössze 1 vezető vetette fel a folyamatosan csökkenő központi forrásokat, mint a hatékony menedzsmentet akadályozó tényezőt. Ezzel szemben 6 megkérdezett említette a pénzügyi lehetőségek kiszámíthatatlanságát. Az, hogy legfeljebb egy évre előre lehetséges a várható forrásokkal kalkulálni, mert a központi finanszírozás módja és mértéke állandóan változik, de még egy adott éven belül is változnak a költségvetési keretek (maradványképzés, zárolás, betegellátás finanszírozásának megváltoztatása stb.), szintén lehetetlenné teszik a stratégiai tervezést, és az intézményeket arra kényszerítik, hogy egyik napról a másikra gazdálkodjanak, a vezetőket pedig arra, hogy improvizáljanak.

Ugyancsak figyelemre méltó összhangot mutatnak a vezetői vélemények a emberi erőforrás menedzsmenttel kapcsolatos kérdésekben. 5 intézményirányító emelte ki a közalkalmazotti rendszert, mint a hatékonyabb vezetői munkát akadályozó külső tényezőt. Ez a rendszer egyrészt meggátolja az intézményeket abban, hogy viszonylag egyszerűen „megszabaduljanak” az oktatóktól, dolgozóktól, akiknek a teljesítménye nem éri el a kívánatos színvonalat, másrészt lehetetlenné teszi – a forráshiánnyal kiegészülve – a kiválóan teljesítők elismerését.

A fenti, több megkérdezettnél is felmerülő problémán túl 1 intézményvezető a tárgyi vagyonnal való szabadabb gazdálkodás hiányát, ugyancsak 1 vezető a felsőoktatási intézmények közötti egyre élesedő, de nem minden esetben etikus versenyt, 1 pedig a munkaerőpiaci jelzések hiányát emelte ki, mint a hatékony irányítást akadályozó külső tényezőt.

b) belső tényezők:

A megkérdezett vezetők a belső, hatékony vezetést akadályozó tényezők tekintetében is meglehetősen hasonló véleményt fogalmaznak meg. (Belső tényezőnek azt tekintem, ami a belső egyetemirányítási rendszer része, és amin így az egyetem maga is változtathatna.) 6 vezetőt az akadályoz a leginkább a hatékony irányításban, hogy a szenátus, a karok, sőt, az oktatók közössége is megakadályozhat és meg is akadályoz minden olyan vezetői kezdeményezést, amely szemben áll a közvetlen érdekeikkel. Így gyakorlatilag semmilyen reformot, szervezeti átalakítást, de gyakran még egyszerű, operatív jellegű változtatásokat sem tudnak keresztülvinni. Hasonlóképpen látja a helyzetet az a vezető is, aki arra panaszkodik, hogy az intézménye nem hajlandó „modernizálódni”, korszerű módszereket alkalmazni például a marketing, a PR, a kommunikáció, az emberi erőforrás menedzsment területén. Ehhez a szándék és a szakértelem is hiányzik az apparátusból.

3 vezető azt tartja a legnagyobb problémának, hogy nem támaszkodhat kellőképpen a vezetőtársaira. Egyikőjük esetében ennek az az oka, hogy a rektorhelyettesek felkérésénél nem teheti meg, hogy csak vagy elsősorban a szakmai-emberi szempontokat vegye figyelembe. A régi, nagy karok ugyanis elvárják, hogy a rektorhelyetteseket ők adják, sőt, néha még a személyt is kijelölik. Ugyancsak ez a megkérdezett vetette fel azt az ellentmondást is, hogy a rektor igen sok tekintetben függ a dékánoktól, szorosan együtt kell működni velük, de egyáltalán nincs ráhatása arra, hogy egy-egy kar kit választ dékánnak. Egy másik rektornak szakmailag és emberileg ugyan megfelelőek a helyettesei, de nem tudnak/akarnak kellő időt és energiát fordítani erre a munkára. E vezető szerint még négy óra is kevés a rektorhelyettesi teendők ellátására, neki pedig csak „negyedállású” vezetőtársai vannak. Egy harmadik rektor a vezetési ismereteket hiányolja vezetőtársainál.

A hatékony irányítás ellen ható tényezőnek tartják a megkérdezettek a bonyolult döntési mechanizmusokat, ami egyrészt folyamatosan kompromisszumokra kényszeríti a vezetőt, másrészt elveszik az idejét és az

energiáját a fontosabb, stratégiai illetve operatív feladatokról. Mint egyikőjük fogalmazott: a rektor napi 4 órát egyeztet és ülésezik, 4 órát pedig adminisztrál, érdemi munkára tehát alig marad ideje.

### 5.2.3. A gazdasági tanácsok működésének eddigi tapasztalatai

A mélyinterjú sorozatból egyértelműen kiderül, hogy a gazdasági tanácsok eddigi működését meglehetősen eltérően értékelik az egyes vezetők. 4 megkérdezettnek egyértelműen kedvezőek a tapasztalatai; a gazdasági tanácsokat hasznosnak, működésüket eredményesnek tartják. 4 vezető szerint viszont értelmetlen a létük, nem működnek megfelelően. 2 válaszadó szerint maga a gazdasági tanács jól, de hatalom híján hatástalanul működik. Érdekes módon egyazon intézményen belül is eltérően értékelik a gazdasági tanácsok működését a különböző szintű vezetők. Általánosságban azonban elmondható, hogy a rektori vezetés általában hasznosnak tartja a gazdasági tanács-t, a dékánok viszont haszontalannak.

Azok a vezetők, akiknek kedvező tapasztalataik vannak a gazdasági tanácsokkal kapcsolatban, a következőket emelték ki: jó ötleteik vannak, külső kontrollt biztosítanak, felelősen gondolkodnak az egyetemről, elfogulatlan, külső véleményt képviselnek, racionális megközelítést alkalmaznak. Éppen ennek ellenkezőjét érzékelik azok, akik egyértelműen a gazdasági tanácsok ellen foglalnak állást: a tagok felkészületlenek, képzetlenek, elkötelezetlenek, ad-hoc módon alakítják ki véleményüket, politikai szempontok befolyásolják őket, a tagok túlságosan elfoglaltak és nincs idejük erre a tevékenységre, nem ismerik és nem értik az egyetem működését. Az egyik rektor úgy fogalmazott, hogy a gazdasági tanács külső tagjai a miniszter szakmai-személyes ismeretségi köréből kerültek ki, és a főhatóság revizoraként működnek az egyetemen.

Azok, akik szerint a gazdasági tanácsok jól működnek, de hatalom híján nincs befolyásuk a döntésekre. Úgy vélik, bizonyos kérdésekben a gazdasági tanács helyes döntést hozott, a szenátus viszont nem fogadta el. Ilyen volt például az egyik egyetemen a rektorválasztás: a gazdasági tanács egy objektív pontrendszer alapján választotta ki a legjobb jelöltet, de a szenátus mást választott meg rektornak. Ezek a vezetők attól is tartanak, hogy ha a gazdasági tanácsokban ülő komoly szakemberek hosszabb időn át azt tapasztalják, hogy nincs befolyásuk az egyetemen a dolgok menetére, „se pénz, se dicsőség” helyzetben nem fogják tovább vállalni a megbízást, és a gazdasági tanácsok „kiürülnek”.

Azt, hogy a gazdasági tanácsok a jelenleginél nagyobb hatáskört kapjanak és akár az egyetemi kormányzás rendszerének részeként irányító testületté alakuljanak természetesen azok a megkérdozettek is támogatják, akiknek egyértelműen jó tapasztalataik vannak eddigi működésükkel kapcsolatban. A rektor megválasztását, a költségvetés elkészítését, a szervezeti átalakításokról szóló döntéseket utalnák a gazdasági tanácsok hatáskörébe. Azok viszont, akiknek kedvezőtlenek az eddigi tapasztalataik, egyenesen tragikusnak, veszélyesnek tartanak, ha a gazdasági tanácsok nagyobb hatáskört kapnának. Szerintük, ha valódi hatalommal rendelkező irányító testületeket kívánna a minisztérium létrehozni, teljesen más alapokra kellene helyezni a tagok kiválasztását. Sokkal szélesebb körből, nyíltan, országos, esetleg nemzetközi pályázaton, objektív kritériumok alapján kellene a tagokat kiválasztani és szigorú összeférhetetlenségi szabályokat kellene kialakítani annak érdekében, hogy a külső tagok ne a politika és ne egy másik intézmény érdekeit, szempontjait képviseljék.

Az egyik vezető szerint viszont mindenképpen az egyetemmel valamilyen kapcsolatban álló, külső személyeket kellene felkérni erre a feladatra. Ennél a kérdésnél viszont ismételten megjelentek a kormányzási rendszer magyarországi működőképességével kapcsolatos kételyek: van-e Magyarországon kellő számú, megfelelő személy az egyetemek irányító testületeinek feltöltésére.

#### 5.2.4. A jelenlegi rendszer megőrzendő elemei

Figyelemre méltó, hogy a megkérdozett egyetemi vezetők alig-alig említettek olyan elvi vagy gyakorlati elemet a jelenlegi belső egyetemirányítási rendszerből, amelyet feltétlenül meg kellene őrizni, érintetlenül kellene hagyni. Ketten határozottan úgy foglaltak állást, hogy „nincsenek tabuk”. A többi vezető a kutatás és az oktatás szabadságát (azaz az akadémiai autonómiát), a tudományos kérdésekben a kollektív bölcsesség elve alapján történő döntést, a mindenkori politikától való függetlenséget, az oktatók véleményének meghallgatását, a karok és intézetek bizonyos fokú önállóságát említette a megőrzendő elemek között. Vagyis kizárólag olyasmit, amely tökéletesen összeegyeztethető például az egyetemi kormányzás rendszerével is.

A válaszokból egyértelműen kiderül, hogy a vezetők tökéletesen tisztában vannak az autonómia korlátaival; még a kutatás és az oktatás szabadságát is azzal a megkötéssel tartják megőrzendőnek, hogy az autonóm kutatásnak és oktatásnak is világos célokat kell szolgálnia és meghatározott stratégiai

irányvonalat követnie. Két rektor is szó szerint úgy fogalmazott, hogy az akadémiai szabadság nem jelentheti azt, hogy „virágozzék 100 virág, vagyis mindenki azt csinál, amit akar”.

### **5.3. Az előrelépés lehetősége**

#### **5.3.1. Felülről vagy alulról induló kezdeményezés?**

Mint azt a 2002-2006-os reform értékelésénél említettük, minden megkérdezett egyetemi vezető úgy gondolja, hogy szükséges a belső egyetemirányítási rendszer további módosítása, fejlesztése. A többségüknek az az álláspontja, hogy a további reformoknak központi, azaz felülről, a kormányzattól induló kezdeményezéseknek kell lenniük, mert az egyetemek egyrészt kultúrájuk, másrészt döntési rendszerük miatt maguktól soha nem fogják megvalósítani a belső átalakításokat. Mint mondták, még ha a vezetők kezdeményeznék is a szervezetfejlesztést, a döntéshozó testületek megakadályoznák azt. Szerintük Magyarországon nincs valódi verseny a felsőoktatási intézmények között, ezért arra sem lehet számítani, hogy a verseny kikényszeríti a változtatásokat.

Egy rektor azonban – amellett, hogy központi reformokat tart szükségesnek, azt is elmondta, hogy az az egyetem, amelyik előremutató szervezeti változtatásokat akar végrehajtani, sokszor éppen a jogszabályokba ütközik. Az egyik dékán viszont úgy látja, igaz ugyan, hogy kormányzati kezdeményezés nélkül nem lesz reform, de pesszimista a tekintetben, hogy a központi reformot keresztül lehet-e vinni. Szerinte amíg az egyetemek kultúrája nem változik, amíg le nem zajlik a generáció- és szemléletváltás, addig a felsőoktatási szféra ellenáll majd minden reformkezdeményezésnek. A generációváltás viszont nem történik meg, mert a vezető pozíciók jelenlegi birtokosai az egyetemeken nem engedik a hatalom közelébe a fiatalokat. A kígyó a saját farkába harap... Egy harmadik megkérdezett szerint a központilag kezdeményezett reformot nem lehet társadalmi közmegegyezés alapján végrehajtani. Szerinte a felsőoktatás vezetőinek és a külföldi felsőoktatási rendszereket jól ismerő szakértőknek ki kell dolgozniuk a reform-javaslatot, majd egyszerűen be kell vezetni.

Ezzel teljesen ellentétes véleményen van az a 3 megkérdezett, aki szerint kormányzati kezdeményezésre nem lehet végrehajtani az egyetemek belső irányítási rendszerének átalakítását, mert minden kormányzati kezdeményezés csak dacreakciókat vált ki. Egyikőjük szerint a növekvő

verseny fogja kikényszeríteni a belső változásokat, mert amelyik egyetem nem korszerűsíti az irányítási rendszerét, az hátrányba kerül a többiekkel szemben. Egy másik vezető úgy gondolja, hogy a Rectori Konferenciának kell elkészítenie a reform-javaslatokat, és fel kell vállalnia az ezzel járó konfliktusokat. A harmadik megkérdezett szerint az egyetemek képesek rá – sőt, ők képesek leginkább –, hogy megtalálják a számukra legmegfelelőbb belső egyetem-irányítási rendszert. A kormányzatnak az elvárásokat kellene megfogalmaznia és megfelelő ösztönzőket biztosítani a belső reformok végrehajtásához. Meggyőződése, hogy nem szabad minden egyetemre a helyi sajátosságok figyelembevételével nélkül rákényszeríteni ugyanazt a modellt. Külföldön is megfigyelhető, hogy országokon belül is eltér az egyes egyetemek irányítása.

Ami a külföldi modell alkalmazhatóságát illeti, egyetlen megkérdezett sem gondolja úgy, hogy bármely más ország belső egyetemirányítási rendszere változtatások nélkül megvalósítható lenne Magyarországon. (A 2002-2006-os reformkísérlet kezdetén szinte változtatás nélkül kívánták átvenni az osztrák rendszert – K.G.) A legtöbben azért szkeptikusak a külföldi modell átvételével kapcsolatban, mert Magyarország kisebb és szegényebb a példaként használható országoknál, különösen a jóléti államoknál.

A legmegengedőbb megkérdezett szerint egy „lágyított” amerikai rendszer átültethető lenne, többen pedig úgy gondolják, az egyetemi kormányzást alkalmazó országok gyakorlatából kellene összegyűjteni egy nálunk is működőképes kormányzási rendszert. Egyikőjük hangsúlyozta: az, hogy változtatások nélkül nem vehető át egyetlen külföldi modell sem nem azt jelenti, hogy „fel kell találnunk a spanyolviaszt, és arra hivatkozva, hogy a hazai körülmények speciálisak, évtizedekig küszködni valami olyan belső irányítási rendszer kidolgozásán, amit soha sehol nem próbáltak még”. Annyira ugyanis nem vagyunk speciális helyzetben, hogy ami a világon mindenütt működik, ne működhetne valamilyen változatban nálunk is.

Azok, akik a kormányzási rendszert nem tartják jónak, természetesen úgy vélik, nem az angolszász modellben kell keresni a példát. Egyikőjük szerint nem egyetem-irányítási rendszerben kellene gondolkodni, hanem a vállalatirányítási gyakorlatból kellene átvenni bizonyos módszereket. A másik megkérdezett szerint pedig – mivel nem hisz a board-rendszer magyarországi megvalósíthatóságában – inkább a rektor-kancellár munkamegosztást kellene meghonosítani, ahol a rektor az egyetem első számú tudós embere, a kancellár pedig az intézmény professzionális menedzsere.

### 5.3.2. Centralizáció, decentralizáció

A hatáskörök egyetemi és kari szint közötti újraelosztásával kapcsolatban kivétel nélkül minden vezető, így a dékánok is a centralizációt tartanak szükségesnek. Egyetlen olyan területet sem említettek, amellyel kapcsolatban a döntések jelenleg egyetemi szinten születnének, de kari szintre kellene helyezni azokat. Ezzel szemben többen – 3 megkérdezett, köztük egy dékán – centralizálnák a gazdálkodást és a költségvetést, ketten – szintén dékánok – az ingatlagazdálkodást és az egyetemi fejlesztéseket, hárman – köztük egy dékán – az adminisztrációt centralizálnák. Véleményüket elsősorban az össz-egyetemi érdekek jobb érvényesülésével, a hatékonyabb működéssel indokolják.

Más vezetők nem neveztek meg konkrét, centralizálandó területeket, de kijelentették, hogy a karokon elsősorban az oktatás- és kutatásszervezéssel kell foglalkozni, az ezzel kapcsolatos hatásköröket kell kari szinten hagyni, a többi az egyetemi vezetés szintjére kell emelni. Azt is hangsúlyozták, hogy az „egyetemi vezetés szintje” nem a szenátust, hanem a rektori vezetést jelenti, hiszen a szenátusban is a kari képviselők szavaznak elsősorban a kari érdekek szerint.

Többen is azért tartják szükségesnek a hatáskörök centralizációját, mert – mint korábban már utaltunk rá – nem tartják elfogadhatónak, hogy a felelősség az első számú vezetőé, a hatáskör viszont a karoké, kari vezetőké és különböző testületeké.

Két vezető bizonyos területeken (emberi erőforrás menedzsment, informatika, tanulmányi osztályok) nem a centralizációt, hanem az összehangolást, illetve a network-típusú együttműködést tartaná kívánatosnak. A feladatok felelősei a karokon dolgoznának, de egy szervezethez és egy vezetőhöz tartozva jóval összehangoltabban tudnák végezni a munkájukat.

### 5.3.3. A rektor újrapozicionálása

Azzal, hogy a rektor szerepét, hatáskörét, helyzetét, hivatalba kerülésének szempontjait és módját meg kell változtatni a hatékonyabb belső irányítási rendszer érdekében, minden megkérdezett egyetértett.

Abban is teljes az egyetértés, hogy a rektor hatáskörét növelni kell egyrészt azért, hogy az arányban legyen a rektori felelősséggel, másrészt azért, mert a



jelenlegi rendszerben rendkívül kicsi a rektor vezetői mozgástere, elképzeléseinek megvalósítására kevés eszköz van a kezében. A rektori hatáskör növelésének azonban az a feltétele, hogy az egyetem első embere ne a jelenlegi rendszerben kerüljön pozícióba. Meg kell változnia a kiválasztás szempontjainak és a pozícióba kerülés módjának is. Többen kiemelték, hogy a rektorválasztás a jelenlegi rendszerben egy sakkjátszma, ahol nem objektív szempontok és az alkalmasság, hanem háttéralkuk, lobbizás, taktikázás, illetve a belső erőviszonyok alapján születik meg a döntés. A jelenlegi rendszerben ezért nem biztosított, hogy alkalmas ember kerül a rektori székbe, így pedig a hatáskör növelése veszélyes lenne.

Minden megkérdezett úgy gondolja, hogy a vezetői képességek és tapasztalat elengedhetetlen, sőt, döntő többségük szerint a legfontosabb szempont kellene, hogy legyen a rektor személyének kiválasztásánál. Van, aki a köztisztviselőkhöz hasonlóan le is vizsgáztatná a rektorokat vezetési, gazdálkodási és felsőoktatási ismeretekből. Maguk a hivatalban lévő rektorok is úgy vélik, hogy attól, hogy valaki a maga szakterületén kiváló eredményeket és el, még nem feltétlenül ért a vezetéshez, a gazdálkodáshoz. Azt azonban csak egyikőjük gondolja, hogy külső, a gazdasági szférából érkező vezető is lehetne jó rektor; a többiek szerint az akadémiai teljesítmény és a felsőoktatás sajátosságainak ismerete nélkül ez elképzelhetetlen, ezért el is vetik a felsőoktatási szférán kívülről érkező rektor gondolatát. Azt azonban többen felvetették, hogy nem kellene, hogy a rektor az adott felsőoktatási intézményből kerüljön ki. Sőt, az egyik megkérdezett szerint az intézményen kívülről érkező vezető eredményesebb lenne, mert kevésbé függne az adott intézmény közösségétől.

A többség a szükséges vezetői ismeretek és képességek megszerzése érdekében hasznosnak tartaná a rektorok képzését – nyilvánvalóan speciális oktatás keretében. Minden rektor szívesen beülne az iskolapadba, és beültetnék vezetőtársaikat is.

Mint említettem, a megkérdezettek szerint az akadémiai teljesítmény szintén fontos szempont kell, hogy legyen a rektor kiválasztásánál. Többen azonban ezt nem praktikus okokkal magyarázzák, hanem azzal, hogy az akadémiai közösség nehezen fogad el rektornak olyan személyt, aki nem elsőrangú tudós. Pedig, mint néhányan kiemelték, a tudományos teljesítmény és ambíciók néha éppen ellene hatnak az eredményes vezetői tevékenységnek. Egyrészt időt és energiát vonnak el, másrészt ugyancsak függésben tartják az adott személyt az akadémiai közösségtől. Éppen e ambivalencia miatt gondolják úgy többen – köztük professzor-rektorok is –, hogy a rektornak

nem kell feltétlenül nagydoktornak, sőt, néhányak szerint egyetemi tanárnak sem lennie. Van, aki egyenesen fiatal, dinamikus, kevésbé tudományos, mint vezetői ambíciókat dédelgető docenseket látna szívesen a rektori székekben.

A fentiekén túl a megkérdezettek a taktikai érzéket, a kommunikációs képességet (benne: idegennyelv-ismeretet), a konfliktuskezelő készséget, a munkabírást, a stratégiai gondolkodást, a műveltséget, a megfelelő kapcsolatrendszert és a csapatjátékra való alkalmasságot tartják a legfontosabb rektori kritériumoknak.

A főállású rektorra irányuló kérdés a felszínre hozta a magyar felsőoktatás néhány ellentmondásos sajátosságát. A többség (6 fő) alapvetően jónak tartaná, ha a rektor főállású lenne, azaz nem egy rövid mellékvágány lenne az életében a rektorság, hanem ez lenne a végső cél, melyet elérve a posztot hosszabb ideig (lásd később) betöltené, és abból már nem az oktatói-kutatói pályára térne vissza, hanem egyetemvezetői tapasztalatait kamatoztatná. Az egyik vezető a rektorhelyettesek és a dékánok esetében is ezt tartaná kívánatosnak azzal a különbséggel, hogy ők lehetnének később rektorok illetve rektorhelyettesek is. Egy másik vezető szerint menedzseri szerződéssel, teljes vagyoni felelősség mellett kellene főállású rektoroknak irányítaniuk az egyetemeket. Ugyanakkor néhányan úgy vélik, ez a rendszer a magyar viszonyok között nem működne. Egyrészt, mert nálunk nem biztosított a megfelelő visszavonulás egy ilyen pozícióból, másrészt sem az egyetemen belül, sem azon kívül nincsenek olyan szakértői feladatok, amelyekben egy volt rektor kamatoztathatná tudását. Az pedig nem lenne szerencsés, ha éppen ezért csak 50 év fölött vállalná valaki a tisztséget, hogy rektori megbízása végén nyugdíjba tudjon menni.

Azt azonban, hogy a rektorok hosszabb ideig töltsék be pozíciójukat, mindenki támogatja. Igaz, a határozatlan idejű megbízást nem tartanák szerencsésnek – a megkérdezettek szerint az sem az intézménynek, sem a rektornak nem tenne jót –, és ragaszkodnak a ciklusok végén az újabb megmérettetéshez, de senki nem zárja ki, hogy valaki kettőnél többször nyerhesse el egymás után a rektori széket. A legszigorúbb 4, a legmegengedőbb 7 évente pályáztatná újra a rektorokat. Az egyik vezető szerint viszont a ciklus lejártával elég lenne minősíteni a rektort a hosszabbításához, nem lenne szükséges ismét pályáztatnia.

Arról, hogy a rektor hogyan kerüljön pozícióba, erősen megoszlik a megkérdezettek véleménye. Abban azonban egyetértenek, hogy olyan rendszert kellene bevezetni, ami biztosítaná a rektor függetlenségét az adott

intézmény közösségétől – ezt 10 megkérdezettből 8 említette. Teljes az egyetértés abban is, hogy a szenátus általi megválasztás nem biztosítja, hogy a legalkalmasabb ember kerüljön a rektori székbe. Ennek oka – a választás már korábban említett manipulatív jellege mellett – az, hogy a vezetettek szívesebben választanak olyan vezetőt, aki feltehetően nem veszélyezteti majd a fennálló, a többség számára kényelmes status quot. Az egyik rektor úgy fogalmazott, hogy „a pulykák soha nem szavaznák meg a karácsonyt”.

A megoldás tekintetében azonban a megkérdezettek is bizonytalanok. A kormányzási rendszer hívei természetesen az irányító testület-re bízna a rektor megválasztását és beszámoltatását (5 vezető), de köztük vannak olyanok, akik emellett szükségesnek tartják a közösség (szenátus) véleményének figyelembe vételét is. A tulajdonos által történő kinevezést 4 megkérdezett tartaná járható útnak, esetleg a szenátus, illetve más érintett (pl. ipari partnerek) véleményének meghallgatásával. Ketten azonban ezt teljesen elfogadhatatlannak tartanák, mondván, így a rektori kinevezés átpolitizálódna. Alternatívaként fogalmazta meg egy megkérdezett, hogy az egyetemi-akadémiai közösség egy, a szenátusnál szélesebb és így kevésbé manipulálható testülete, például a professzori kar választhatná meg a rektort. Többen úgy vélik, egy objektív, konszenzussal kialakított, nyilvános szempont-rendszer és értékelés segítségével lehetne biztosítani, hogy valóban a legalkalmasabb személy nyerve el a rektori tisztséget akár választással, akár kinevezéssel.

#### 5.3.4. A szenátus jövője

A szenátusok működését az egyetemvezetők meglehetősen kritikusan írták le, és kivétel nélkül mindegyik megkérdezett szerint meg kellene változtatni méterét, összetételét és legfőképpen a hallgatók döntési hatáskörét.

A szenátus működését leginkább a nehézkessége és lassúsága, valamint a szenátorok felkészületlensége, érdektelensége, felelőtlensége miatt kárhoztatják. Több vezető szerint a szenátorok nem olvassák el az előterjesztéseket, nem készülnek fel, gyakran nem követik a vitát és mechanikusan vagy ad-hoc jelleggel szavaznak. Így nem garantálhatók a szakszerű döntések, a testület működése formálissá válik, illetve manipulálható lesz a rektor és szűk köre által. További probléma, hogy a küldöttek a szenátusban is kari érdekeket képviselnek – ezért sokan eltörölnék a kari képviselőt a testületben (ld. később). Azt is többen felvetették, hogy az akadémiai szemléletű szenátorok nem alkalmasak a

menedzser-jellegű gondolkodásra még akkor sem, amikor a tárgyalt téma jellege ezt kívánná.

Ami a szenátus létszámát illeti, kivétel nélkül minden megkérdezett úgy gondolja, hogy a jelenlegi 40-50 fős testületek működésképtelenek. Az optimális létszámot 20-30 közé teszik a vezetők, de a jelenlegi kari képviseleti rendszerben nem látják megvalósíthatónak a létszámcsökkentést.

Márpedig mindössze 2 megkérdezett gondolja úgy, hogy a kari képviseleti elvtől el lehetne térni. Egyikőjük szerint az egyetem összes oktatójából kellene küldötteket választania a közösségnek; másikuk szerint a rétegképviselet lenne jó: az oktatók, a vezető oktatók, a nem oktató dolgozók és a hallgatók delegálhatnának saját küldötteket a szenátusba. A többi vezető szerint meg kell őrizni a kari képviseleti elvet. Ezt a legtöbben azzal indokolják, hogy mivel számos döntés végrehajtásáért a dékánok a felelősek, részt kell venniük a döntéshozatalban is. Az is felmerült, hogy a karok nem szívesen hajtanának végre olyan döntéseket, amelyekbe nem vonták be őket.

Ketten azonban felvetették, hogy meg kellene változtatni azt a jelenlegi rendszert, amelyben minden kar szavazata azonos súllyal esik latba. Egyikük a hallgatói létszám arányában, másikuk több teljesítménymutató alapján tenne különbséget a karok szavazatai között.

Hárman külső tagokat – a kamarák, a legnagyobb munkáltatók, az ipari partnerek képviselőit – is bevonnának a szenátus munkájába annak érdekében, hogy külső szempontok is megjelenjenek. Van, aki csak tanácskozási, más akár döntési jogot is adna a külső tagoknak. Többen vannak azonban olyanok, akik nem látják értelmét külső tagok bevonásának, mert véleményüknek úgysem lenne foganatja.

A hallgatók jelenlegi szerepét és súlyát a szenátusban és így az egyetemi döntéshozatalban a megkérdezettek kisebbsége, mindössze 3 vezető tartja megfelelőnek. Szerintük nem kell csökkenteni a hallgatók arányát, mert az egyetem értük van, fontos szereplői az egyetemnek, és tapasztalatuk szerint felelősen járnak el, nem szólnak bele olyan kérdésekbe, ami nem tartozik rájuk. Több mint kétszer ennyi megkérdezett gondolja ezzel szemben azt, hogy a hallgatók szerepét és/vagy súlyát csökkenteni kellene a szenátusban.

Indokaik között a következők szerepelnek:

- túlságosan rövid ideig vannak az egyetemen ahhoz, hogy stratégiai kérdésekben döntsenek;
- mivel gyakran egyhangúan szavaznak, eldönthetnek kérdéseket, ezzel a helyzettel pedig vissza tudnak élni;
- manipulálhatók;
- a küldötteket delegáló HÖK nem mindig képviseli igazán a hallgatóságot, nem demokratikus a belső működése;
- a hallgatók nem ismerik fel valódi érdekeiket.

Azt azonban csak két megkérdezett gondolja, hogy a hallgatók arányát is csökkenteni kellene a szenátusban. A többség – 5 vezető – szerint az arányuk megfelelő, de szűkíteni kellene döntési hatáskörüket. Van, aki úgy gondolja, legyen olyan kérdés, amelyben a szavazatuk többet számít, mint a többi szenátoré, de legyen olyan, amelyben kevesebbet, sőt olyan is, amelyben a hallgatók egyáltalán nem szavaznak. A legtöbben úgy gondolják, hosszú távú, stratégiai kérdésekben illetve bizonyos személyi ügyekben (rektorválasztás, professzori kinevezés) ne szavazzanak a hallgatók. Az egyik megkérdezett kiemelte, hogy a jelenlegi hallgatói vétőjogot mindenképpen meg kellene szüntetni, mert a hallgatók sokszor ezzel zsarolják a szenátust. Azt azonban mindenki fontosnak tartja, hogy a hallgatók minden kérdésben kifejtessék véleményüket.

Figyelemre méltó, hogy egy kivételével minden megkérdezett úgy gondolja, hogy a szenátus jelenlegi szerepét csökkenteni kell. A legkeményebb álláspont szerint a szenátusnak semmilyen kérdésben nem kellene döntési hatáskört adni; szerepét az egyetemi polgárok véleményének közvetítésére kellene korlátozni. Ketten a döntési hatáskört és a szenátus elé kerülő ügyeket is korlátoznák – utóbbit akadémiai kérdésekre. A többi vezető szerint nem lehet a szenátus szerepét az akadémiai kérdésekre korlátozni, mert azok nem választhatók el a pénzügyi-gazdasági kérdésektől, hanem azt kellene átgondolni, milyen kérdésben ki, mely testület mondja ki a végső szót. Szerintük bizonyos – főleg akadémiai – kérdésekben a szenátusnak kell döntenie a gazdasági tanács vagy irányító testület véleményének figyelembe vételével, más – gazdasági, stratégiai, szervezetfejlesztési stb. – kérdésekben ennek éppen fordítva kellene működnie. Egy megkérdezett nem tartja ugyan szerencsésnek, hogy gazdasági kérdésekben a szenátus dönt, de mivel nem hisz abban, hogy megfelelő irányító testületeket lehetne létrehozni, nem lát más megoldást.

### 5.3.5. Az adminisztratív vezetés

Az adminisztratív vezetők szerepét a megkérdezett vezetők többsége nem tartja szükségesnek megváltoztatni. Úgy gondolják, amíg minden felelősség a rektoré, nem lenne célszerű a gazdasági főigazgatónak és a főtitkárnak a jelenleginél nagyobb hatáskört adni. Az egyik vezető viszont egyértelműen síkra szállt a kancellári rendszer mellett. Szerinte egy olyan általános adminisztratív vezető (professzionális menedzser), aki a gazdálkodási és a jogi területet is irányítja, megfelelő – a jelenleginél jóval nagyobb – hatáskörrel és felelősséggel a 'tudós rektor' komoly segítsége lehet. Ebben az esetben a rektor az akadémiai irányítást és az egyetem képviselétét látná el, az operatív irányítás pedig a kancellár feladata lenne. Álláspontja szerint ez a hazai egyetemeken jobb megoldás lenne, mint a kormányzási rendszer.

## 6. KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A tradicionális magyar egyetemek belső irányítási rendszerét át kell alakítani. Erre a következtetésre vezetnek bennünket a történelemből leszűrhető tapasztalatok, a külföldi tendenciák és egyetemvezetőink véleménye is. Az 1990 után született felsőoktatási jogszabályok a rendszerváltásnak csak a politikai vetületét tükrözték, a gazdasági-társadalmi változásokat jóval kisebb mértékben vették figyelembe. A politikai aspektus természetesen rendkívül fontos, hiszen megteremtődtek az egyetemi autonómia feltételei, keretei – többek szerint még a nyugat-európainál is tágabbra szabott határokkal –, és megszűnt a felsőoktatási intézmények közvetlen politikai függése. A rendszerváltás és az azt követő változások azonban jelentős társadalmi-gazdasági átalakulásokat is indukáltak, amelyek nem érvényesülnek kellő mértékben az egyetemek belső irányítási rendszerét meghatározó jogszabályokban. Az a tény, hogy egyetemvezetőink az irányítási rendszer átalakítását sürgetik, nyilvánvalóvá teszi, hogy a változtatásokra nem kizárólag és nem elsősorban az Európai Unió ösztönzése, az egyértelmű külföldi tendenciák és a kormányzati reform-aspirációk miatt van szükség, hanem azért, mert a jelenlegi egyetemirányítási rendszer annak főszereplői szerint sem működik hatékonyan.

Figyelembe véve a jelenleg hatályos alkotmányt, a reform-kísérlet során tapasztalt ellenállást, valamint az egyetemvezetők által megfogalmazott, a gazdasági tanácsokkal kapcsolatos ellentmondásos tapasztalatokkal is alátámasztott kételyeket az irányító testületekre vonatkozóan, úgy gondolom, a kormányzási rendszer bevezetésének jelenleg nincs realitása a magyar felsőoktatásban. Nagyon tanulságos, hogy a hazai reformkísérlet során modellként alkalmazott, 2002-ben kialakított osztrák rendszer a mai napig ellentmondásokkal terhes (lásd az OECD jelentése). Ugyanakkor sem az elméleti irodalomban, sem a külföldi gyakorlatban, sem a hazai közgondolkodásban nem létezik a kormányzási rendszertől gyökeresen eltérő alternatíva. Ezért rövidtávon olyan, kevésbé radikális, mégis jelentős hatékonyság-növekedést eredményező változtatásokat tartok célszerűnek végrehajtani az egyetemek belső irányításában, amelyek a kormányzási rendszer irányába mutatnak, és megteremtik a továbblépés lehetőségét.

Ezeknek a változtatásoknak a jelenlegi irányítási rendszer valódi működési zavaraiából kell kiindulniuk. A jelenlegi egyetemvezetők pontosan azonosítani tudják azokat a rendszerhibákat, külső és belső körülményeket, amelyek a működési zavarokért és az alacsony hatékonyságért felelősek. A reform hatása és megvalósításának sikere is múlik azon, hogy megoldást

kínál-e ezekre a problémákra. Ha nem orvosolja a jelenlegi rendszer betegségeit, akkor egyrészt nem éri el célját, másrészt nem számíthat a legfontosabb szereplők, a vezetők támogatására.

A mélyinterjúk eredményei és a külföldi reformok tanulságai is arra engednek következtetni, hogy a belső irányítás reformjának újra kell rendeznie az egyetemeken belüli hatalmi viszonyokat, összhangba kell hoznia a felelősségi és hatásköröket. El kellene mozdulni az erősebb központi-rektori, és a korlátozottabb kari-testületi irányítás felé.

Ez magában foglalja a következőket:

- a rektor hosszabb hivatali idejét: vezetői ciklusának leteltével a rektor újra megmértethetné magát, és egészen addig tölthetné be pozícióját, amíg az egyetem őt tartja a legalkalmasabbnak;
- a vezetői képességek, ismeretek és tapasztalatok nagyobb súlyát a rektor és vezetőtársai kiválasztásában, a vezetők képzését {14};
- ezzel is összefüggésben olyan kiválasztási rendszer bevezetését, amely egyszerre biztosítja a rektor függetlenségét a vezetett közösségtől, valamint azt, hogy a legmegfelelőbb jelölt nyerje el a megbízatást: a rektorjelölteket egy objektív, konszenzussal elfogadott, inkább a vezetői, mint az akadémiai érdemekre koncentráló szempontrendszer alapján minősítenék, rangsorolnák, és az ennek alapján legalkalmasabbnak bizonyuló személy kapná a megbízást;
- a rektori vezetés szakmai megerősítését: a rektor mellett, tanácsadó-segítő jelleggel vezetői testület alakulna, amely részben a belső vezetőtársakból – rektorhelyettesek, adminisztratív vezetők, az előző rektor –, részben külső szakemberekből állna;
- mindezek alapján a jelenleginél nagyobb hatáskör biztosítását, amely lehetővé tenné a professzionális vezetés jelenleginél szélesebb, a vállalatirányításhoz hasonlatosabb eszköztárának alkalmazását
- a szenátus hatáskörének szűkítését: nem akadémiai kérdésekben szerepe a konzultáció és a kontroll lenne; megjelenítené az egyetemi polgárok véleményét, szükség esetén pedig szót emelne a rektori vezetés döntései ellen; akadémiai kérdésekben megmaradna a döntési joga;
- a szűkebb kereteken belül a szenátus koncentráltabb és hatékonyabb működését: létszáma karonként vagy csoportonként – hallgatók, vezető és nem vezető oktatók, nem oktató dolgozók stb.– egy-egy tagra redukálná; a hallgatók döntési joga az őket közvetlenül érintő kérdésekre korlátozódna.



A külföldön felhalmozott tapasztalatok, a kormányzati szándék, a gazdasági szféra jelzései és az egyetemvezetők véleménye is arra utalnak, hogy a külső kontroll megjelenése az egyetemek működésére vonatkozóan a kormányzási rendszertől függetlenül is szükséges. A gazdasági tanácsokkal és irányító testületekkel kapcsolatos kételyek jellegéből (szűk merítési bázis, személyi-politikai összefonódások veszélye, szakértelem és elkötelezettség hiánya stb.) következik, hogy nem személy-orientált, inkább testületi és technokratikus megoldásokban lenne célszerű gondolkodni. Részben vagy egészen egyetemeken kívüli tagokból (oktatási kormányzat, gazdasági szféra, társadalmi szervezetek) létrejöhetne egy olyan (leginkább az amerikai állami szintű boardokhoz hasonló) országos testület, minden egyetem esetében egyedileg kiegészülve a helyi közösség képviselőivel, amely előzetesen véleményezi az egyetemek intézményfejlesztési terveit, utólag pedig értékeli a teljesítményszerződésekben foglaltak teljesülését. Jelentéseit nyilvánosságra hozva hozzájárulhatna a valódi verseny kialakulásához a felsőoktatási intézmények között, és alapját képezhetné a hallgatói létszámkeretek és az erőforrások teljesítményalapú elosztásának is. A testület tagjait azonban rendkívül körültekintően kell kiválasztani, és megfelelő felkészítő, beillesztő programokkal a feladatra alkalmassá kell tenni. Ebből a testületből alakulhatnának meg később az egyes intézmények boardjai.

A törtélelmi tapasztalatok és a vezetői vélemények is arra utalnak, hogy a fenntartónak tartózkodnia kell a gyakori, az akadémiai szféra szemében szükségtelennek és átgondolatlannak tűnő, a rendszer lényegét nem érintő változtatásoktól, mert ezek hatására az érintettek együttműködési készsége folyamatosan csökken. Ugyanakkor egy, a rendszert alapjaiban megváltoztató, a hagyományoktól és az akadémiai kultúrától idegen modellt nem lehet egyik napról a másikra bevezetni, mert az erre irányuló szándék az érintettekben heves ellenállást vált ki. Politikai konszenzuson alapuló, hosszú távú stratégiának kell kijelölnie a reformfolyamat végére elérendő célállapotot, meghatároznia és ütemeznie az ahhoz vezető lépéseket. Így az érintettek világosan láthatják, milyen folyamatba illeszkednek, milyen célt szolgálnak az egyes reformlépések, és fel tudnak készülni a következőkre. (Fontosnak tartom azonban megjegyezni, hogy a fokozatosság nem a reformok halogatását, illetve a koncepciók állandó változtatását jelenti. A reformfolyamat elindításakor pontosan tudnunk kell, milyen célállapotba kívánunk eljutni és mennyi idő alatt. Ennek megfelelően meg kell tervezni a folyamat egymásra épülő lépéseit, és azok végrehajtására szigorú ütemtervet kell készíteni. Az egyes lépések közötti időt pedig mindig a következő lépésre való felkészüléssel, és nem elszabotálási, újragondolási kísérletekkel kell tölteni.)

A pozitív külföldi példák és a negatív hazai történelmi tapasztalatok arra hívják fel a figyelmet, hogy egy rugalmas, átfogó kerettörvény, amely – a világosan megfogalmazott elvárások mellett – nagyobb teret enged az egyedi szervezeti megoldásoknak, jobban betöltheti funkcióját, mint egy aprólékos, részletekben elvesző, minden felsőoktatási intézményre ugyanazt a rendszert kényszerítő jogszabály. (A jelenlegi felsőoktatási törvényben például már ennek felismerését jelzi, hogy a kari szintű irányítási rendszer kialakítását az egyetemek hatáskörébe utalja a törvényalkotó.)

A külföldi példák és a vezetői vélemények alapján rendkívül fontos, hogy a belső egyetemirányítás átalakítása kiegészüljön a következő két reform-elemmel.

### ➤ *A finanszírozási rendszer átalakítása*

A felsőoktatás-irányítás reformját Magyarországon is kísérnie kell a finanszírozási rendszer átalakításának, a teljesítményelvárások megfogalmazásának, az intézményi teljesítmények mérésének, és a kiszámíthatóság növekedésének. Ellenkező esetben hiába teremődnek meg a hatékony egyetemirányítás szervezeti feltételei az egyetemeken; a kiszámíthatatlanság, a tervezhetetlenség, az inputokra koncentráló, valódi teljesítményre nem ösztönző finanszírozás éppen a rendszer lényegét veszélyezteti. (A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. tv. 133/A. §-ában foglaltak értelmében az állami felsőoktatási intézmények 2008. január 1-től a központi költségvetési támogatást három éves fenntartói megállapodás alapján kapják meg. A kutatás lezárása után az OM az felsőoktatási törvénynek megfelelően elindította a finanszírozási szerződések előkészítését, de a teljesítménykritériumok és a következmények még nem ismertek.)

Elemzők szerint a magyar felsőoktatási integráció egyebek között azért vallott kudarcot – legalábbis ami a tartalmi, érdemi egyesülést illeti –, mert a kormányzat nem biztosította az ehhez szükséges forrásokat. Bármilyen reformtörekvés elbukhat azon, hogy a szükséges anyagi háttérrel és infrastruktúrával nem biztosítják, sőt, éppen ellenkezőleg, a változtatásoktól azonnal a költségcsökkenést remélnék. A változás melletti elkötelezettség is növelhető lenne megfelelő anyagi ösztönzőkkel. Egyik napról a másikra élő, eladósodott, állandó infrastrukturális gondokkal küszködő intézményben megfelelő források nélkül nehéz érdemi változásokat elérni, és nem túl meggyőző a változások hosszú távú kedvező hatásával érvelni.

### ➤ *A humánerőforrás-gazdálkodás fejlesztése*

Ahhoz, hogy az egyetemirányítási reform Magyarországon beválthassa a hozzá fűzött reményeket, Magyarországon is át kellene alakítani az oktatók-kutatók alkalmazásának módját, legalább lazítani kellene a közalkalmazotti rendszer kötöttségein. Erre lenne ugyanis szükség ahhoz, hogy az intézmények nagyobb mozgástérhez jussanak a menedzsment egyik legfontosabb területén, az emberi erőforrás-gazdálkodásban, vagyis szabadabban választhassák meg és motiválhassák alkalmazottaikat.

Az óvatosság azonban nálunk is indokolt: a közalkalmazotti státus jelentette biztonság az oktatói pálya egyik legfontosabb vonzereje, mely képes kompenzálni a versenyszféránál alacsonyabb jövedelemszintet. Ennek mechanikus, átgondolatlan megszüntetése tovább fokozná a versenyszféra és a külföld agyelszívó hatását. Az alkalmazás módjának megváltoztatása előtt biztosítani kell, hogy minden intézményben valóban működjön egy objektív, formális, több szempontú egyéni teljesítményértékelési rendszer, mely alapja lehet a közalkalmazotttól eltérő javadalmazási rendszernek és pályáivnek. {15} Ellenkező esetben a változások haszonélvezői nem az arra érdemesek lesznek, és éppen azok fordulnak a változások ellen, akik a legtöbbet tudnának tenni a reformok megvalósítása és a felsőoktatás hatékonyabb működése érdekében.

A reform kudarcának okairól alkotott vezetői véleményekből következik, hogy a fentiekén túl az alábbiakra a korábbi reformok során nagyobb figyelmet kellett volna, a jövőbeni reformok során nagyobb figyelmet kell fordítani.

### ➤ *A változtatási törekvések világos bemutatása*

A CSEFT koncepciót az oktatók jelentős hányada nem ismerte, sokan még csak nem is hallottak róla. A felsőoktatási törvénytervezet újabb és újabb, néha kétnaponta újraírt változatait pedig még az sem tudta pontosan követni, akinek ezt hivatalból meg kellett volna tennie. Nem véletlen, hogy néhány oktató még akkor is az egyetemek gazdasági társasággá alakításáról, az oktatók közalkalmazotti státusának megszűnéséről vizionált, amikor erről már régen szó sem volt.

➤ *Meggyőző, hiteles kommunikáció*

A reform-kezdeményezéseket az egyetemi polgárok jelentős része politikai ügynek tekinti, és éppolyan hiteltelennek tartja, mint minden más, a nagypolitika felől érkező kezdeményezést. A sikertelen reformkísérletet sokan az oktatási miniszter életmű-törekvésének tekintették, éppen emiatt megkérdőjelezve az abban foglaltak létjogosultságát. Ezt az érzést erősítette a változtatások erőltetett, kötelező és azonnali bevezetésére irányuló törekvés annak ellenére, hogy mértékadó szakemberek inkább az önkéntes (bár ösztönzött) és fokozatos bevezetés mellett tették le voksukat.

## **MELLÉKLETEK**



## 1. számú melléklet: Irodalomjegyzék

### Felhasznált irodalom:

Altbach, P. G. et al.(2005): American higher education in the twenty-first century. Baltimore, Johns Hopkins University Press

Angyal Á. (2001): Vállalati kormányzás. Budapest. Aula

Bakos I. (1991): A magyar felsőoktatás modernizációjának és hálózatfejlesztésének feladatairól. In: *Magyar Felsőoktatás* 1991/1.

Barakonyi K. (1996): Felsőoktatási integráció. In: *Magyar Felsőoktatás* 1996/1-2. p. 9-14.

Barakonyi K. (1997): A felsőoktatás hatékonyságáról. In: *Magyar Felsőoktatás* 1997/4. p. 8-10.

Barakonyi K. (2003a): Egyetemi kormányzás: amerikai és holland intézményirányítási modellek. In: *Vezetéstudomány* 2003/7-8. p. 2-23.

Barakonyi K. (2003b): Javaslat a hazai felsőoktatási intézményi modellre. In: *Vezetéstudomány* 2003/9. p. 15-27.

Barakonyi K. (2004a): Rendszerváltás a felsőoktatásban. Budapest, Akadémiai Kiadó

Barakonyi K. (2004b): Egyetemi kormányzás. In: *Közgazdasági szemle* 2004/6. p. 584-599.

Barakonyi K. (2004c): Egyetemek irányítása. In: *Magyar Tudomány* 2004/4. p. 513-526.

Ben-David, J. (1991): Scientific Growth. Berkeley, Los Angeles, London, UC Press

Berács J. (2001): Rendszerváltás előtt a magyar felsőoktatás. In: *Vezetéstudomány* 2001/3. p. 41-53.

Bernal, J. D. (1969): Science in History 4. London, C. A. Watts

Békés V. (2001): A kutatóegyetem prototípusa: a 18. századi göttingeni egyetem. In: *Az európai egyetem funkcióváltozásai* (szerk: Tóth Tamás). Budapest, Professzorok Háza

Bleiklie, I. (1999): The university, the state, and civil society. In: *Higher Education in Europe*, Vol. XXIV. No. 4. p. 509-526.

Boer H., Goedegebuure, L. (2001): On Limitations and Consequences of Change: Dutch University Governance In Transition. In: *Tertiary Education and Management 7*: 163–180. Netherlands, Kluwer Academic Publishers

Clark, B. R. (1979): The Many Pathways of Academic Coordination. In: *Higher Education 1979/8*. (Idézve in: Altbach et al. 2006 p.9)

Clark, B. R. (1998): *Creating Entrepreneurial Universities*, Oxford, Pergamon

Cohen, M. D., March, J. G. (1986): *Leadership and Ambiguity: The American College Presidency*. Boston, HBSP

Czinege I. (1997): Az intézményi irányítás kérdéseiről. In: *Magyar Felsőoktatás 1997/9*. p. 13-15.

Dinya L. (1996): Kihívások és dilemmák – A magyar Felsőoktatás modernizációja. In: *Magyar Felsőoktatás 1996/4*. p. 8-10.

Dinya L. (1997): A felsőoktatási fejlesztéspolitika vázlata. In: *Magyar Felsőoktatás 1997/10*. p. 8-10.

Dinya L (1998a): Felsőoktatás „kiwi-országban”. In: *Magyar Felsőoktatás 1998/5-6*. p. 27-30.

Dinya L. (2002): A „Bologna-folyamat” – a duális képzési rendszer szemszögéből I. In: *Magyar Felsőoktatás 2002/7*.

Dinya L. (1998b): A világbanki kölcsön és a felsőoktatási reform. In: *Magyar Felsőoktatás 1998/9*. p. 8-10.

Ehrenberg, R. G. (2004): *Governing Academia*. Cornell University Press.

Felt, U. (2003): *University Autonomy in Europe*. Bécs, EUA



Ferencz S. (2001): A középkori egyetem. In: *Az európai egyetem funkcióváltozásai* (szerk: Tóth Tamás). Budapest, Professzorok Háza

Flawn, P. T. (1990): *A Primer to University Presidents*. Austin, University of Texas Press.

Freedman, J. O. (1987): *A Common Wealth of Liberal Learning*. Hanover, Dartmouth College.

Goedegebuure, L., Boer, H. (2001): Governance and Decision-Making in Higher Education In: Jenniskens, I.: *Management and Decision-Making in Higher Education Institutions*. Utrecht, CHEPS-CHERI-LEMMA

Harris, L., Kolbe T., Poór J. (1995): Az amerikai felsőoktatás irányításának jelenlegi trendje. In: *Magyar Felsőoktatás* 1995/1-2. p. 22-23.

Hermalin, B., Weisbach, M. (1988): The Determinants of Board Composition. In: *RAND Journal of Economics* 1988/19. P. 589-606.

Hrubos I. (1994): A brit felsőoktatás reformjai és a Londoni Egyetem. In: *Magyar Felsőoktatás* 1994/4.

Hrubos I. (1996): A Torontói Egyetem. In: *Magyar Felsőoktatás* 1996/8. p. 21-23.

Hrubos I. (2006): A felsőoktatás intézményrendszerének átalakulása. Budapest, Aula

Kardos J., Kelemen E., Szögi L. (2000): *A magyar felsőoktatás évszázadai*. Budapest, NTK

Keczer G. (2006): Humánerőforrás-menedzsment a Leeds-i Egyetemen: egy követendő példa. In: *Humánpolitikai Szemle* 2006/2. p. 59.

Kiss J. M. (2000): Két világégés között. In: *Magyar Felsőoktatás* 2000/10. p. 47-48.

Kozma T. (2004): *Kié az egyetem?* Budapest, ÚMK

Ladányi A. (1986): *Felsőoktatási politika 1949-1958*. Budapest, Kossuth

Ladányi A. (1991a): A felsőoktatás irányításának történelmi alakulása. Budapest, Ts-4 Programiroda

Ladányi A. (1991b): A magyar felsőoktatás a 20. században. Budapest, AK

Ladányi A. (1994): Ami jó benne és ami nem – a felsőoktatási törvény mérlege. Budapest, OKI

Ladányi A. (2000a): Klebelsberg Felsőoktatási politikája. Budapest, Argumentum

Ladányi A. (2000b): A felsőoktatás expanziójának és jogi szabályozásának kérdései. In: *Magyar Felsőoktatás* 2000/9. p. 12-14.

Ladányi A. (2002a): A gazdasági válságtól a háborúig – A magyar felsőoktatás az 1930-as években. Budapest, Argumentum

Ladányi A. (2002b): A magyar felsőoktatás nemzetközi összevetésben. In: *Magyar Felsőoktatás* 2002/10.

Ladányi A. (2005): Milyen legyen az új felsőoktatási törvény? In: *Élet és Irodalom* 1995/45.

Lajos T. (1994): A felsőoktatás-fejlesztési koncepció egy lehetséges kiindulása. In: *Magyar Felsőoktatás* 1994/4. p. 8-9.

Lengyel I. (2006): Egyetemek lehetőségei a fejlesztési pólusokban (Kézirat) Szeged, SZTE

Madarász T. (1990): A magyar felsőoktatás jogi szabályozásának jellemzői. Budapest,

Neave, G., Rhoades, G. (1987): The academic estate in Western Europe. In: Clark, B.: *The academic profession*. Berkeley and Los Angeles, UC Press

Palló G. (2001): Egyetem és tudószenik – a magyarországi eset. In: *Az európai egyetem funkcióváltásai* (szerk: Tóth Tamás). Budapest, Professzorok Háza

Polgár T. (2003): A felsőoktatás változása az Európai Unió országaiban. In: *Magyar Felsőoktatás*, 2003/4-5-6.

Pólónyi I. (2000): Egyre többet, egyre kevesebbé? In: *Magyar Felsőoktatás*, 2000/1. p. 43-61.

Prugberger T. (1997): Kritikai észrevételek a felsőoktatási törvényhez és annak 1996. évi módosításához. In: *Magyar Felsőoktatás* 1997/1-2.

Pulley, J. L. (2002): Money Talks. In: *Chronicle of Higher Education*, 25, October.

Reisz, R. D. (2003): Izomorfizmus, konfliktus és kreativitás. In: *Magyar Felsőoktatás* 2003/1. p. 19-32.

Rosenzweig, R. M. (1998): *The Political University*. Baltimore, Johns Hopkins University Press

Rosovsky, H. (1990): *The University: An Owner's Manual*. NY, Norton

Sabapathy, P. (2004): Different Models – Same Problems (paper). OECD IMHE Seminar on Governing bodies of higher education institutions: Roles and responsibilities

Setényi J. (1994): Felsőoktatás-politika. In: *Educatio* 1994/1. p. 36-49.

Sporn, B. (2003): Management in Higher Education In: Begg, R.: *The Dialogue between Higher Education Research and Practice*. Dordrecht-Boston-London, Kluwer

Szögi L. (1993): A magyarországi felsőoktatás a II. világháború befejezésétől napjainkig I. In: *Magyar Felsőoktatás* 1993/7. p. 28-30.

Tóth T. (2001a): Európai egyetemek és modern filozófiák. In: *Az európai egyetem funkcióváltásai* (szerk: Tóth Tamás). Budapest, Professzorok Háza

Tóth T. (2001b): A napóleoni egyetemtől a humboldti egyetemig. In: *Az európai egyetem funkcióváltásai* (szerk: Tóth Tamás). Budapest, Professzorok Háza

Trow, M. (1974): Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education (paper). Paris, OECD Policies for Higher Education Conference

Vilalta, J. (2003): Higher Education Governance Trends (paper). Limerick, EAIR Annual Forum

Zsidi V. (2000): Felsőoktatás Magyarországon 1890-1918. In: *Magyar Felsőoktatás 2000/9. p. 41-42.*

## **Felhasznált dokumentumok:**

### Intézményi dokumentumok:

Aalborg University (2007): Organizational Chart. [www.aau.dk](http://www.aau.dk)

CEU – Central European University (2007): Organizational Chart. [www.ceu.hu](http://www.ceu.hu)

CEU – Central European University (2007): SZMSZ, Strategic Plan, szervezeti felépítés [www.ceu.hu](http://www.ceu.hu)

Harvard University (2007): Organizational Chart. <http://vpfweb.harvard.edu>

JGU – Johannes Gutenberg University (2007): New Management Model. [www.uni-mainz.de](http://www.uni-mainz.de)

Ludwig-Maximilians-Universität Munich (2007): Organizational Chart. [www.uni-muenchen.de](http://www.uni-muenchen.de)

University of Florida (2007): Organizational Chart. [www.ufl.edu](http://www.ufl.edu)

Universität Wien (2007): [www.univie.ac.at](http://www.univie.ac.at)

Wageningen University (2007): Organizational Chart. [www.wageningenuniversiteit.nl](http://www.wageningenuniversiteit.nl)

### Testületi dokumentumok:

Alkotmánybíróság (2005): 41/2005. (X. 27) sz. határozat.

Alkotmánybíróság (2006): 39/2006. (IX. 27) sz határozat.

AAUP – American Association of University Professors (2001): Survey of Higher Education Governance [www.aaup.org/NR/rdonlyres/97F85F15-0C93-4F2D-8291-E0E3DAC00329/0/01surv.pdf](http://www.aaup.org/NR/rdonlyres/97F85F15-0C93-4F2D-8291-E0E3DAC00329/0/01surv.pdf)

CHEPS – Center for Higher Education Policy Studies (2003): Country reports ([www.utwente.nl/cheps/higher\\_education\\_monitor/country.doc/](http://www.utwente.nl/cheps/higher_education_monitor/country.doc/))

EC (2000): The Lisbon European Council – an Agenda of Economic and Social Renewal for Europe. /Doc/00/7. Brüssels.

EC (2003a): The concrete future objectives of education and training systems. 5980/2001. Brussels.

EC (2003b): The role of the universities in the Europe of knowledge. /COM(2003) 58./ Brussels.

EC (2004): Outcome of the Stakeholders' Consultation /DOC(2004)0604/.

EC (2005): Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy /COM(2005)152/.

EC (2006a): Delivering on the modernisation agenda for universities: education, research and innovation /COM(2006)208/.

EC (2006b): The extent and impact of higher education governance reform across Europe.

EUA – European University Association (1999): The Bologna Declaration on the European space for higher education. Confederation of EU Rectors' Conferences. Bologna.

EUA – European University Association (2003): Berlin után: az egyetemek szerepe 2010-ig és azt követően. Graz.

Eurdydice (2000) Two Decades of Reform in Higher Education in Europe: 1980 onwards.

FTB – Felsőoktatási Törvényelőkészítő Bizottság (1991): Konceptió a felsőoktatás törvényi szabályozásához. In: *Magyar Felsőoktatás* 1991/1. p. 4-8.

HEFCE-OECD/IMHE – Higher Education Funding Council for England-  
OECD/Institutional Management in Higher Education (2004): National  
Reports

KEH – Köztársasági Elnöki Hivatal (2005): I-2/2122/2005 sz. dokumentum.

KEH – Köztársasági Elnöki Hivatal (2006): I-2/3388/2006 sz. dokumentum.

MKM – Művelődési és Közoktatási Minisztérium (1995): Határozati javaslat  
a felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről. In: *Magyar Felsőoktatás* 1995/5-  
6. p. 7-10.

OECD (2004): On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher  
Education .

OECD (2003): Education Policy Analysis.

OECD (2006): Education Policy Analysis.

OECD IMHE (2004): Survey of Higher Education Systems

OECD (2006): Survey of Higher Education Systems  
[www.oecd.org/dataoecd/41/59/32503573.PDF](http://www.oecd.org/dataoecd/41/59/32503573.PDF)

OECD IMHE (2006): Country reports  
([www.oecd.org/infobycountry/0,3380,en\\_2649\\_34525\\_1\\_70678\\_119663\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/infobycountry/0,3380,en_2649_34525_1_70678_119663_1_1,00.html))

A nemzeti megújulás programja. A Köztársaság első három éve. Budapest,  
1990.

Oktatáspolitikai dokumentumok 1980-84. Budapest, 1984.

#### Jogszabályok:

1993. évi LXXX törvény a felsőoktatásról.

A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX törvény egységes szerkezetben az  
1996. évi LXI. Törvény rendelkezéseivel. •NTK, Budapest, 1996.

2005. évi CXXXIX. Törvény a felsőoktatásról.

## 2. számú melléklet: A disszertációban használt kifejezések magyarázata

### Tradicionális egyetem:

A tradicionális egyetem kifejezést a nagy múltú, többkarú, hagyományos profilú, szervezeti felépítésű és működésű állami intézményekre vonatkozóan használom. Nem tartoznak ebbe a körbe a rendszerváltás előtt vagy után alapított, üzleti jellegű, magán, egyházi, alapítványi stb. intézmények és a kisebb, szűkebb profilú és ennek okán más szervezeti felépítésű, működésű főiskolák. Az „egyetem”, „intézmény”, „FOI” kifejezéseket a tradicionális egyetem szinonimájaként használom kizárólag stilisztikai okokból, az eltérő elnevezéseknek tehát semmilyen megkülönböztető funkciójuk nincs a szövegben, disszertációmban ezen kifejezések alatt is kizárólag a tradicionális egyetemek értendők.

### Belső irányítási rendszer:

Belső irányítási rendszer alatt az egyetemek felsővezetőinek, vezető testületeinek és azok tagjainak, valamint a kari vezetők és testületek hatáskörét, az intézmény egészére irányuló vezetői tevékenységét és viszonyrendszerét, valamint ezek szabályait értem. (Nem kívánok kitérni az „irányítás”, „vezetés”, „menedzsment” kifejezések helyes használata körüli, fordítási és értelmezési nehézségekre visszavezethető disputára.) (Az angol nyelvű szakirodalomban leginkább a „governance” kifejezést használják a belső irányítási rendszerre, ám én az ennek megfelelő „kormányzás” kifejezést kizárólag egy bizonyos belső irányítási rendszerre alkalmazom – lsd. később.) Az „egyetemirányítás”, „intézményirányítás”, „belső irányítás” kifejezéseket az egyetemek belső irányítási rendszere szinonimájaként használom, az eltérő elnevezéseknek tehát semmilyen megkülönböztető funkciójuk nincs a szövegben.

### Hatékonyaság:

A hatékonyság szűkebb értelemben a hatásfok fogalmához hasonló, és azt vizsgálja, hogy a bevitt erőforrásokat a rendszer milyen eredményesen hasznosítja. Tágabb értelemben már azt is értékeli, hogy helyes célokat tűztünk-e ki, azokhoz a legmegfelelőbb elemeket és struktúrákat választottuk-e ki. [Barakonyi 1997]

### Felsőoktatás-irányítás:

A felsőoktatás-irányítás kifejezést az állam (benne: főhatóság) irányító-ellenőrző szerepének, az állam és az egyetemek viszonyának elemzésekor használok, megkülönböztetve ezeket a területeket az egyetemek belső irányításától.

### Hagyományos egyetemirányítás–egyetemi kormányzás:

E két kifejezéssel különböztetem meg a korábban a kontinentális európai egyetemekre jellemző, professzori irányítású illetve később demokratikus, képviseleti jellegű, tradicionális egyetemi testületek (egyetemi tanács, szenátus) hatalmán alapuló, professzionális általánosan nélkülöző belső irányítási rendszert az angolszász gyökerű, hatalommegosztáson alapuló, a boardon keresztül az irányításba az érdekháló külső tagjait is bevonó, professzionálisabb belső irányítási rendszertől.

### Board:

Bár az angol nyelvű kifejezések használata magyar nyelvű szövegben vitatható helyességű, ebben az esetben azért döntöttem a „board” alkalmazása mellett, mert az alternatívaként szóba jöhető „igazgatótanács” az egyetemek esetében nem megfelelő, az „irányítótestület” kifejezést pedig kizárólag a magyar felsőoktatási reform keretében bevezetni kívánt testületre alkalmazom a reformhoz kapcsolódó dokumentumok (törvényelőkészítő tanulmányos, törvénytervezetek és törvény) szóhasználata szerint.

### Akadémiai szféra:

A felsőoktatási intézmények és azok polgárai, valamint a felsőoktatás kormányzattól független testületei (MAB, FTT, Rektori Konferencia, HÖÖK, szakszervezetek stb.), a kutatóintézetek és azok kutatói stb. által alkotott közösség jelölésére alkalmazom az „akadémiai szféra” kifejezést.

### Oktatók:

Az egyszerűség kedvéért az egyetemen dolgozó oktatók és kutatók (angolul: faculty) együttes megnevezésére az „oktatók” kifejezést használok. A disszertációnak nincs olyan aspektusa, amelynél az oktatók és a kutatók megkülönböztetése lényeges lenne.



Tanszék – department:

Ezzel a két kifejezéssel különböztetem meg a tradicionális (a német egyetemre visszanyúló), egy professzor/vezető oktató köré szerveződő viszonylag kicsi, diszciplináris elven elkülönülő oktatási-kutatási szervezeti egységet az angolszász, illetve a modern egyetemekre jellemző, nagyobb méretű, interdiszciplináris kapcsolatrendszerbe integrálódó szervezeti egységtől. Utóbbi esetében szintén a félreértések elkerülése végett maradtam az angol kifejezés használatánál, hiszen a department-et magyarra leginkább „tanszék”-nek fordíthatnánk-fordítjuk, én viszont éppen attól kívánom megkülönböztetni. Szokás még a departmentet „intézet”-nek fordítani, a magyar egyetemek intézetei azonban szintén nem azonosak a modern egyetem department-jeivel, ráadásul az intézet szó visszafordítása leginkább *institute*, ami további fogalmi zavart eredményezhetne.

Törvényhozó-végrehajtó:

A *legislative* és *executive* hatalom, illetve ezek gyakorlói a szövegben tükörfordításként törvényhozóként és végrehajtóként szerepelnek, és azt a személy(eke)t illetve testület(eke)t jelölik, akik/amelyek a döntéseket hozzák, illetve a végrehajtásukért felelnek az egyetemeken.

Adminisztratív vezető:

Ezzel a kifejezéssel azokat a főállású szakembereket jelölöm – gazdasági vezető, főtitkár stb. –, akik a rektor és rektorhelyettesek mellett az egyetemek felsővezetését alkotják, és az adminisztratív csoportok, hivatalok – gazdasági, jogi, rektori, tanulmányi – működését irányítják.

### 3. számú melléklet: Jegyzetek

{1.} A 60-as években a hallgatói létszám megduplázódott, 1970 és 1975 között további 30%-kal nőtt, majd az 1970-es évek második felétől 1985-ig ismét évi 20%-ra gyorsult a növekedés. Ezután csillapodott ugyan az expanzió, de nem állt meg. [Hrubos 2006 p. 27]

Amíg a releváns kohorsz 15%-ánál kisebb a felsőoktatásban résztvevők aránya, elit oktatásról van szó. Tömegoktatásról 35% felett beszélhetünk, 50% felett pedig a felsőoktatás általános képzéssé kezd válni. [Throw alapján Hrubos 2006 p. 31] Közvetlenül a második világháború után Európában még csak a 18-22 éves korosztály 5%-a járt egyetemre, az 1960-as években már 15%, a 20. század végén pedig már 50%. Az USA-ban már az 1970-es években az adott korosztály 50%-a vett részt felsőfokú képzésben. A fejlődő országokban a bővülés még radikálisabb, bár a legtöbb fejlődő országban az arány ennek ellenére nem éri el az iparosodott országokét. [Altbach et al. 2005 p. 20]

{2.} Néhány országban (Németország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Luxemburg, Ausztria, Portugália) ez kiegészül az oktatók alkalmazásával, a képzési formák meghatározásával, valamint a felvételi eljárás szabályozásával. [Eurydice 2000]

{3.} 1980-ban az egyetemeknek a legtöbb országban széles körű autonómiájuk volt az oktatási és kutatási tevékenységet illetően, az akadémiai szabadság bázisán. Ugyanakkor kevés autonómiájuk volt a költségvetésük felhasználását illetően, melynek elosztási elveit szigorúan meghatározták, a belső irányításukat illetően, a képzések indítását és tartalmi meghatározását illetően, az ingatlanok birtoklását és a (sok helyen közalkalmazotti státusban lévő) oktatók alkalmazását illetően. A régi UK egyetemeken és Írországon kívül egyetlen országban sem volt ezeken a területeken a felsőoktatási intézményeknek teljes körű autonómiájuk, Svédországban volt részleges. Az 1990-es években szinte minden fejlett országban növelték az egyetemek autonómiáját. Ennek megfelelően a 90-es évek második felében Finnországban, Svédországban, Izlandon, Belgiumban, Spanyolországban, Írországon, Luxemburgban, Hollandiában, Portugáliában és az Egyesült Királyságban az egyetemek teljes körű autonómiát nyertek működésük legtöbb területén. Franciaországban, Németországban és Ausztriában ezt a szabadságot központi szabályok korlátozták például a képzésindítás, a fejlesztési tervek, a gazdálkodás és az emberi erőforrás menedzsment területén. Összességében Németországban,

Franciaországban és Ausztriában volt a legszűkebb az egyetemi autonómia és Dánia, Hollandia, Finnország és Svédország jutott a legmesszebb a hatáskörök decentralizációjában. [Eurydice 2000]

{4.} A változások a kutatást sem hagyták érintetlenül. Az államtól kapott (alapvetően alap)kutatási támogatás visszaszorulása, a külső források bevonásának kényszere, a felhasználói szféra nagyobb beleszólása, a tudomány megítélésének változása a társadalomban eltolódást eredményezett az egyetemi kutatásban az alkalmazott kutatás és fejlesztés irányába. A humboldt-i eszmény, mely szerint a kutatás, a tudomány művelése az eredménytől függetlenül is értékes tevékenység, már régen a múlté; a társadalom a tudománytól is egyfajta hasznosságot vár el. A vállalatok konkrét kutatási igénnyel jelentkeznek, az egyetemek pedig kész kutatási, fejlesztési modelleket dolgoznak ki számukra és tudományos szempontból irányítják azok gyakorlati megvalósítását is. „Az egyetem már nemcsak létrehozza a tudást,... hanem megkísérli azt eladni a felhasználóknak. ...nagyobb teret kap az alkalmazott kutatás, valamint a felhasználói szférának nyújtott szakértői tevékenység.” [Barakonyi 2004a]

Az egyetemi kutatásban az alkalmazott kutatás, fejlesztés került előtérbe, és azokban az intézmények komplex szolgáltatást kínálnak. A felsőoktatási intézmény önálló marketing szervezete a társadalmi, gazdasági környezetében végzett marketing tevékenységével feltárja az(oka)t a külső alkalmazotti kutatási, fejlesztési igény(eke)t, amelyeknek elméleti megválaszolására oktatói és/vagy hallgatói képesek. Ha a felsőoktatási intézmény vezetése ajánlatát a vállalat, vagy intézmény elfogadja, a konkrét kutatási projekt(ek) kidolgozására, és a megrendelő igénye szerint annak gyakorlati megvalósításának tudományos irányítására is egymással megbízási szerződést kötnek. Ezt követően az intézmény vezetése az adott kutatási, fejlesztési témában kompetens oktatóval, vagy oktatói teammel alvállalkozói szerződést köt a projekt kidolgozására, és/vagy gyakorlati megvalósításának tudományos irányítására is, ha erre a megrendelő előzetesen a felsőoktatási intézménnyel szerződést kötött. Vagy arra köt az intézmény vezetése alvállalkozói szerződést oktatójával, hogy az adott projektet, egy, vagy több hallgatójával szaktárgyi vizsgafeladat, szakdolgozat, vagy doktori disszertáció témájaként kidolgoztassa. Ebben a szituációban az oktató az adott projekt témavezetőjeként irányítja a hallgató(k) kutatását, majd a záró tanulmány megírását. [Polgár 2003]

{5.} Indulásakor, 1999-ben a Bologna-folyamat fókuszában az oktatás állt. A Bolognai Nyilatkozat [EUA 1999] hat fontos stratégiát emel ki:

- átláthatóság;
- kétciklusú képzés;
- kreditrendszer;
- hallgatói és oktatói mobilitás;
- minőségbiztosítás;
- EU-identitás, EU-ismeretek, EU-kultúra.

Az Európai Egyetemek Szövetsége (EUA) által 2003-ban megfogalmazott, az egyetemek szerepvállalását taglaló Grazi Nyilatkozat azonban emellett, hogy megerősíti a Bolognai Nyilatkozat célkitűzéseit, már egyértelműen „rehabilitálja” a kutatást az európai felsőoktatás modernizálását célzó folyamatban. Kijelenti, hogy „a tudás Európája...erős, egyedi vagy partneri viszonyon nyugvó kutatási kapacitáson és kutatás alapú egyetemi oktatáson alapul. ... alapérték a magas akadémiai minőség, valamint az az elv, hogy a kutatás és oktatás minden diszciplínában szerves része a felsőoktatásnak. A kijelölt feladatok között több is utal a kutatás jelentőségének felismerésére:

- meg kell szilárdítani a kutatási tevékenységet, mint a felsőoktatás szerves részét;
- javítani kell a fiatal oktatók és kutatók;
- létre kell hozni az Európai Kutatási Térséget.

Az egyetemek harmadik, társadalmi és gazdasági fejlődésben betöltött szerepe a következőképpen jelenik meg: „Az európai egyetemek globális szintén tevékenykednek, hozzájárulnak az innovációhoz és a fenntartható fejlődéshez. A versenyképességet és a kiválóságot egyensúlyba kell hozni a társadalmi kohézióval és hozzáféréssel.” [EUA 2003]

Annak érdekében, hogy biztosítsák az oktatás hozzájárulását a lisszaboni célkitűzésekhez, az oktatási miniszterek 2001-ben Stockholmban jelentést fogadtak el az oktatás és képzés jövőbeli feladatairól, melyben a 2010-re elérendő közös célokat fogalmazták meg. [EC 2001] A jelentés kizárólag az oktatás szerepével foglalkozik a lisszaboni folyamat megvalósításában; a miniszterek által megfogalmazott három fő célkitűzés a következő:

- az oktatás, képzés minőségének és hatékonyságának növelése;
- mindenki számára hozzáférhetővé tenni az oktatást és képzést;
- nyitottabbá tenni az oktatási és képzési rendszert egy szélesebb világra.

Az EC 2003-ban közleményt adott ki "Az egyetemek szerepéről a tudás Európájában" [EC 2003]. Ebben már az egyetem hármas szerepéről

beszélnek. „Az egyetemek egyedülálló intézmények ... hiszen kulcsszerepet játszanak a kutatásban és a kutatási eredmények hasznosításában,... az oktatásban és képzésben, különös tekintettel a tudományos képzésre,... valamint a regionális és helyi gazdasági fejlődésben.” Az európai egyetemeket érintő kihívások és az ezekből következő feladatok azonosításánál is egyenlő hangsúlyt kap az oktatás, kutatás és a gazdaságélénkítő szerep. A közlemény leszögezi, hogy továbbra is számolni kell a képzés iránti igény fokozódásával egyrészt a növekvő graduális hallgatói létszám, másrészt az élethosszig tartó tanulás miatt. Hangsúlyozza azonban azt is, hogy az információtechnológia révén a hi-tech vállalkozások ma már rugalmasan oda települnek, ahol a legkiválóbb egyetemek működnek. Határozott célként fogalmazza meg, hogy az egyetemnek legyenek a helyi, regionális gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődés motorjai, technológiai központok, tudományos parkok, egyetem-ipar kooperáció és hálózatok létrehozása révén. Kijelenti, hogy a határok egyre inkább elmosódnak az alap- és alkalmazott kutatás között, ezért nem szabad az alapkutatást feláldozni az alkalmazott kutatás érdekében. Elvárásként fogalmazza meg a kormányok felé, hogy a kutatás állami támogatása érje el a GDP 3%-át.

A fenti elvek határozzák meg a fejlett országok felsőoktatás-fejlesztési stratégiáját is. Nem „önmagukért”, nem „általában a kiművelt emberfőkért” támogatják az egyetemeket, hanem meghatározott célból és jól felfogott üzleti érdekek mentén. Egyértelműen a gazdasági versenyképesség javulását várják el, azaz jövedelmező és versenyképes munkahelyek létrejöttét, a globálisan versengő vállalatok megerősödését. Az egyetemek, mint a felkészült, tehetséges fiatal munkaerőt koncentráló és kibocsátó, megfelelő műszaki és oktatási háttérrel rendelkező intézmények képesek arra, hogy a régió versenyképességét javítsák, amennyiben ezt felvállalják és kialakítják ehhez a szükséges feltételeket. [Legyel, 2006b] Az Európai Unió 2007-13 közötti támogatáspolitikája is ebbe az irányba próbálja orientálni az egyetemeket, mint a tudásalapú, fenntartható regionális gazdasági fejlődés alapintézményeit.

Az európai versenyképesség növelésével és a felsőoktatás reformjával foglalkozó legújabb dokumentumokban tehát már egyenlő hangsúlyt kap az oktatás, a kutatás és a helyi gazdaság fejlesztésében játszott szerep. Az európai vezetők és szakértők felismerik, hogy, mint Dinya fogalmaz: „a felsőoktatás társadalmi szerepe egyre kevésbé egyszerűsíthető le pusztán kvalifikált szakemberek tömegének kibocsátására. A teljesség igénye nélkül két további szerepet mindenképpen ide kell sorolni: a tudás tartalmának

kiépítése az innováció, a kutatás növekvő prioritását jelenti, amelyben a felsőoktatás az egyik főszereplő, illetve a regionális fejlesztések előtérbe kerülésekor ezek egyik húzóereje a régiókban levő felsőoktatási szakemberállomány.” [Dinya 2002 p. 24]

{6.} Ennek legalább két szervezeti oka volt: a szervezet és pozíciók „lemerevedése” és az erős miniszteriális függés. Az első probléma azért merült fel, mert ha egy tanszéket nálunk elfoglalt egy megfelelő teljesítményt nyújtó tudós, akkor egy másik, hasonlóan jó, vagy még kiválóbb tudósnak egyszerűen nem jutott pozíció. Ebben a helyzetben három elvi lehetőség merülhetett fel: új tanszéket létesíteni, más egyetemre menni, vagy az egyetemen kívüli tudományos intézetben próbálkozni. Új tanszék létesítésére egyrészt nem volt pénzügyi fedezet, másrészt az egyetemi tanácsok – szakmai kompetencia híján – inkább ellene szavaztak az ilyen kezdeményezéseknek. Új egyetemre vagy más kutatóintézetbe menni azért nem volt valós alternatíva, mert a németországi versenyhelyezettel szemben nálunk összesen két egyetem és mindössze egy komoly kutatóintézet (Egyesült Izzó) volt. A második probléma úgy jelentkezett, hogy míg Németországban a főhatóság jótékonyan avatkozott be a belül meg nem oldható egyetemi ügyekbe és objektív kívülállóként képviselte a társadalmi érdekeket, addig Magyarországon a mindenkori politika ideológiai szándékú beavatkozásai a társadalmi érdekekkel szemben az egyénieknek nyitottak kaput. [Palló 2001]

{7.} Zimmermann Ágoston rektor így fogalmazott 1939/40-es beszámolójában: „már semmiben nem határozhat a tanács, a legutolsó kisegítő szolga alkalmazásának lehetőségéhez és megerősítéséhez, összes ügyeink végleges elintézéséhez a ... minisztérium döntése szükséges. Az ügyintézés a túlzásba vitt centralizálás, az autonómia korlátozása, az állami bürokratizmus nehézkességének nyomása alatt szenved.” Az egyetemek hagyományos vezetési és működési mechanizmusát ugyanakkor nagyfokú nehézkesség jellemezte. Az egyetemek belső szervezetében, vezetési struktúrájában nem történt változás a 30-as években. [Ladányi 2002a p. 159-161]

{8.} 1983-ban a miniszter egy kari matematikai intézetet létesített az ELTE-n, meghatározta annak felépítését és javaslatot tett a rektornak az intézetvezető személyére. Ennek oka az volt, hogy a miniszter korábbi tárgyalásai a 7 matematika tanszék vezetésére és szervezeti felépítésére nem vezettek eredményre a kar testületi szerveivel. A kar szakszervezete azonban kifogásolta ezt az eljárást és a legfőbb ügyészhez fordult a „törvénysértésre

utaló jelzések” kivizsgálására. Az ügyész törvényesnek minősítette az eljárást, igaz, egyben felhívta a figyelmet a jogi szabályozás ellentmondásaira. [Ladányi 1991a]

{9.} Az egyetemek háromféle normatív felfogása – idealista, funkcionalista racionalista – szintén az egyetemirányítási rendszerek egyik lehetséges szervezeteleméleti háttére lehet. (Lásd Bleikie 1999 és Bernal 1969). Hasonlóképpen hasznos elméleti kiindulópont lehet a különböző egyetemi kultúramodellek számbavétele. Megemlíthető még az egyetemek háromféle funkcionális megközelítése – az egyetem, mint közintézmény (*public agency*), mint kulturális intézmény (*cultural institution*) és mint vállalkozás (*corporate enterprise*) – mely modellek szintén összefüggésbe hozhatók az irányítási rendszerrel. (Lásd Bleikie 1999)

{10.} Az egyetemi kormányzási struktúrának e tekintetben két modellje alakult ki: az egyszintű (*one-tier*) rendszer, amely a legtöbb angolszász országra jellemző, valamint a kétszintű (*two-tier*) rendszer, amely például Hollandiában valósult meg. Az egyszintű modellben egyetlen board van az egyetemirányítási hierarchia csúcán, míg a kétszintű modellben különválnak az ellenőrző (*supervisory*) és a végrehajtó (*executive*) board. [OECD 2004]

{11.} Szerinte nem mindegyik, fentebb is idézett kérdés függ össze a tudomány művelésével, ezért nem lett volna szabad differenciálatlanul elutasítani a gazdasági tanács egyetértési jogát. Egyébként is: a gazdasági tanács nem minősül külső szervnek, mert a testületben többségben vannak a belső, egyetem által delegált tagok. Valós hatáskör nélkül, pusztán véleményezési joggal jelenléte és működése formális. Így a felsőoktatási intézmények olyan függetlenséget nyertek a fenntartó-finanszírozó államtól, amire nincs példa a magyar igazgatási, intézményi rendszerben. Az államnak csak a finanszírozás kötelezettsége marad, az általa nyújtott források felhasználásához azonban már nincs köze. [Alkotmánybíróság 2006]

{12.} Ezt a rendszert először Franciaországban alkalmazták 1988-ban, majd átvette egyebek között Finnország és Svájc is. [OECD 2003] Az előző részben részletesen elemzett országok mellett jó példa a rendszer működésére az Egyesült Királyság, ahol a Felsőoktatási Finanszírozási Tanács Minőségértékelési Egysége vizsgálja az intézmények teljes tevékenységét, és az így kialakított minősítés adja a pénzeszközök elosztásának legfontosabb kritériumát. [Hrubos 1994] Még azokban az országokban is, ahol a finanszírozás alapja továbbra is a hallgatói létszám, erőfeszítéseket tesznek bizonyos kimeneti teljesítménymutatók, például a

beiskolázáson kívül a végzetek arányának figyelembe vételére. [OECD 2003]

{13.} Új eleme a törvénynek, valamint a fenntartó és az egyetemek közötti viszonynak is az a megállapodás, amelyet három évre kötnek a felek a központi költségvetési támogatásra vonatkozóan. A megállapodás rögzíti majd az egyetemek által vállalt teljesítménykövetelményeket, valamint a nekik járó állandó és nem állandó támogatásokat. Ám amíg utóbbiakat részletesen felsorolja a törvény, előbbiekre csak utal: a teljesítménykövetelményeket az intézményi fejlesztési terv alapján az oktatás, a kutatás, a gazdálkodás, az irányítási, szervezeti hatékonyság; más hazai és külföldi felsőoktatási intézményekkel, továbbá társadalmi és gazdasági szereplőkkel folytatott nemzetközi, regionális együttműködés bontásban, az adott területre jellemző mutatókkal kell meghatározni. /133/A/ A teljesítménymutatókat tehát még ki kell dolgozni. [OM 2007]

{14.} Az egyetemi vezetők képzése számos országban általános gyakorlat. Van, ahol országos szervek végzik ezt a feladatot, és van, ahol az egyes intézményeknek (is) van vezetőképzési programjuk. A leedsi egyetemen (Anglia) például a vezetőképzés egy 9 hónapos, ingyenes program, amely a legkorszerűbb vezetés-szervezési elmélet és gyakorlat alapján nyújt segítséget az egyetem vezetőinek feladataik ellátásához. A programban az egyetem bármilyen szintű vezetője részt vehet. A kurzus 6 egynapos workshopból, folyamatos személyes konzultációkból és egy konkrét, az adott vezető feladatköréhez kapcsolódó vezetésmódszertani fejlesztési projektből áll. A tananyag a következő területeket fedi le:

- személyes és szakmai fejlődés (karriertervezés, személyes SWOT analízis);
- a felsőoktatási menedzsment fejlesztésének kérdései (vonatkozó vezetési elméletek és irányítási gyakorlat);
- stratégiai menedzsment (szervezeti struktúra, stratégiai tervezés, változásmenedzsment);
- teljesítménymenedzsment (a teljesítmény mérése és növelése, szervezeti és csoporthatékonyság maximalizálása);
- sikermenedzsment (üzleti tervezés, kockázatmenedzsment, minőségmenedzsment);
- projektmenedzsment. [Keczer 2006]

{15.} A Leedsi Egyetemen az alkalmazottak teljesítményét évenként értékelik, és annak alapján személyre szabott fejlesztési tervet fogalmaznak meg. Az emberi erőforrás stratégia szerint az évenkénti értékelés célja annak



biztosítása, hogy minden alkalmazottnak rendszeresen, de legalább évente lehetősége legyen arra, hogy feljebbvalóival megvitassa munkáját, teljesítményét, céljait, fejlesztési szükségleteit, céljait és előmeneteli lehetőségeit. A jelenlegi egységes értékelési rendszert 2000-ben vezették be; ez a felsőoktatás sajátosságait figyelembe véve a célokra és a szakmai előmenetelre koncentrál. Módszere az értékelő beszélgetés és az önértékelés. Az értékelési rendszer működtetéséért az emberi erőforrás osztály felsővezetése felel. Úgy az értékelőknek, mind az értékelteknek rendszeres tréningeket szerveznek, hogy a folyamat minél hatékonyabb legyen. A jutalmazási rendszer pedig lehetővé teszi, hogy anyagiakkal is elismerjék az értékelés során megmutatkozó kiváló teljesítményt.

A tanszéki dolgozók értékelése a következőképpen történik. Az értékelőket a tanszékvezetők jelölik ki – számukra kötelező a továbbképzésen való részvétel. Az értékelő lehet a dolgozó közvetlen felettese vagy egy tapasztalt kolléga. Az értékelőlap 3 részből áll. Az első, önértékelő rész az előző értékelés óta nyújtott teljesítményt és fejlődést vizsgálja. Ebben a részben az értékeltet arra kéri, hogy:

- értékelje fejlődését, megjelölve a fontosabb eredményeket és erősségeket, minden olyan problémát vagy akadályt, amely gátolja a munkájában, valamint számoljon be arról, hogy milyen mértékben érte el az adott időszakra kitűzött céljait;
- értékelje a képzéseket, amelyeken részt vett;
- javasoljon teljesítménycélokat a következő 12-24 hónapra, valamint jelöljön meg hosszabb távú karriercélokat;
- javasoljon területeket, amelyeken képességei és készségei fejlesztésre szorulnak, és tegyen javaslatot a fejlesztés módjára.

A második rész az értékelő beszélgetésen elhangzottak rögzítése. Ebben az értékelőnek a következőkről kell beszámolnia: a fejlődés, a teljesítmény és az eredmények összegzése, célok a következő 12 hónapra, hosszabb távú célok, fejlesztési javaslatok.

A harmadik részben az értékelt megjegyzéseket fűzhet az értékelő által leírtakhoz. Ezt az értékelőn kívül a tanszékvezetőhöz is el kell juttatnia. Ha komoly véleménykülönbség van az értékelt és az értékelő között, az értékelt találkozót kérhet a tanszékvezetőtől, vagy kérheti új értékelő kijelölését. Az értékelések lezárulása után a tanszékvezetők jelentik a emberi erőforrás menedzsment osztálynak a felmerülő képzési igényeket, vagy bármilyen más, az értékelések során felszínre került problémát, melynek megoldása túlmutat a tanszékvezető hatáskörén.

A tanszékvezetőket a dékán két évente értékeli tanszékvezetői teljesítményük szempontjából. A dékán ehhez visszajelzéseket vár a tanszék minden dolgozójától. A dékánokat az alkancellár-helyettes értékeli, az alkancellár-helyettest az alkancellár. A felsővezetőket 360°-os értékeléssel értékelik online kérdőív segítségével.

Az értékelés a következő következményekkel járhat:

- ha egyéni képzési szükséglet merül fel, a dolgozót megfelelő kurzusra irányítják;
- ha tanszéki szinten merül fel képzési igény, a Fejlesztési Osztály munkatársa egyeztet a tanszékvezetővel, és közösen állapodnak meg a képzési programban;
- ha a dolgozó teljesítményét nem találják kielégítőnek, tanácsadásra küldik, illetve kijelölnek mellé egy tapasztalt kollegát mentornak;
- ha az értékelés eredménye megkívánja, a tanszékvezetők felülvizsgálják a munkaterhelést és javítanak a vezetési-irányítási gyakorlaton. [Keczer 2006]



X138726



## A SZERZŐRŐL



**Dr. Keczer Gabriella** a szegedi József Attila Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karán szerzett történelem-angol szakos középiskolai tanár diplomát (1992), majd a Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Karán közgazdasági másoddiplomát (2001).

2008-ban gazdálkodás- és szervezéstudományból summa cum laude minősítéssel doktorált a gödöllői Szent István Egyetemen. Doktori értekezésének címe: Hatékony belső irányítási rendszer kialakításának lehetőségei a tradicionális magyar egyetemeken, témavezetője Prof. Dr. Székely Csaba volt.

2002 óta főállású egyetemi oktató. Jelenleg a Szegedi Tudományegyetem Juhász Gyula Pedagógusképző Kar Felnőttképzési Intézetének főiskolai docense. Oktatott tantárgyai a vezetés-szervezés és a gazdaságtan tudományterületekhez kapcsolódnak (vezetési ismeretek, projektmenedzsment, nonprofit menedzsment, vállalkozási ismeretek, közgazdaságtan, médiagazdaságtan, kultúragazdaságtan).

Kutatási területei: (köz)intézményi menedzsment, vállalati és egyetemi kormányzás. 50 tudományos publikációja jelent meg, melyek fele angol nyelvű.

Férje, Szabó Ferenc környezetvédelmi szakértő, fia, Bor Péter gimnazista.